



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Economia
Mestrado em Economia

**Autonomia das Agências Reguladoras:
uma avaliação para o Brasil entre 1997-2020**

Matheus Biângulo Pacheco
Orientadora: Dra. Geovana Lorena Bertussi

Brasília - DF
Agosto, 2021

Matheus Biângulo Pacheco

**Autonomia das Agências Reguladoras:
uma avaliação para o Brasil entre 1997-2020**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Dra. Geovana Lorena Bertussi.

Brasília - DF

Agosto, 2021

Matheus Biângulo Pacheco

Autonomia das Agências Reguladoras: uma avaliação para o Brasil entre 1997-2020

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Dra. Geovana Lorena Bertussi.

Trabalho aprovado em 16 de agosto de 2021.

Dra. Geovana Lorena Bertussi
Orientadora

Dra. Ana Carolina Pereira Zoghbi
Banca Examinadora

Dr. Lucas Bispo de Oliveira Alves
Membro Externo (Universidade de Tóquio)

Brasília - DF
Agosto, 2021

À minha sempre presente avó, Maria Madalena Biângulo.

Agradecimentos

Agradeço a Deus, em primeiro lugar.

À minha família, o pilar da minha construção pessoal e acadêmica. Em especial, agradeço à minha mãe, Maria da Solidade Biângulo Pacheco, pelo esforço, exemplo de vida e dedicação imensurável em garantir que eu tenha as condições de usufruir dos privilégios de uma universidade federal.

Àqueles que estiveram e estarão ao meu lado: Flávio Magalhães, Juliana Biângulo, Marcelo Biângulo, Elenir Magalhães, Leticia Mayara, Eduardo Martins, Débora Oliveira, Catarina Barcelos, Raíssa Vieira, Marcelo Machado.

À minha orientadora, Dra. Geovana Lorena Bertussi, quem me acolheu desde o início da graduação com ímpar disposição e vontade de ensinar. Sua prestatividade e paciência ao longo da elaboração desta dissertação trouxeram leveza ao árduo caminho do mestrado. Estendo os cumprimentos à professora Dra. Ana Carolina Pereira Zoghbi pelas observações valiosas.

Ao grupo PET-Economia da Universidade de Brasília, por proporcionar um ambiente de excelência acadêmica e de ricos debates entre apresentações de periódicos e de conjunturas. Foram anos, durante a graduação, de muito amadurecimento técnico e de autoencontro que me mostraram as portas do mestrado.

Ao corpo docente e grupo de funcionários do Departamento de Economia. Em especial aos professores, Dr. José Guilherme de Lara Resende, Dr. Mauro Boianovsky, Dr. Flavio Rabelo Versiani e Dra. Adriana Moreira Amado pelos conhecimentos transmitidos em aulas, monitorias e conversas e, principalmente, pela inspiração que ultrapassa os limites da sala de aula.

Por fim, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo fomento a esta pesquisa.

“Those controlling political power will eventually find it more beneficial to use their power to limit competition, to increase their share of the pie, or even to steal and loot from others rather than support economic progress.”
(Daron Acemoglu e James Robinson)

Resumo

Este estudo analisa a relação entre regulação e autonomia sob o espectro das agências reguladoras federais, de modo a contribuir para o debate sobre o desenho institucional e o *modus operandi* do modelo de regulação adotado, no Brasil, desde a década 1990. O propósito é avaliar a autonomia dessas autarquias especiais a partir de (i) parâmetros normativos e jurídicos (autonomia formal ou *de jure*), e de (ii) variáveis que refletem a atuação regulatória deveras blindada contra interferência política (autonomia na prática ou *de facto*). Segue-se a construção de um (i) índice de autonomia formal e outro de (ii) interferência política, para o período 1997-2020. Além de oferecer informações qualitativas sofisticadas, os resultados apontam que média reportada de autonomia formal é alta, de modo que há custos por parte do Executivo para interferir na atividade regulatória; enquanto esse custo é menor quando medido por critérios práticos. Ademais, nota-se aparente descolamento entre autonomia formal e na prática, posto que há fraca correspondência entre os dois índices, resultado que vai ao encontro da literatura majoritária. O índice de interferência política coloca a Anvisa como a agência mais suscetível à pressão externa e, haja vista seu papel central no combate à pandemia causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, tal caso é comentado em especial. Em observância à discussão, sugere-se ações focadas no fortalecimento do instituto da autonomia.

Palavras-chaves: Regulação, Agências Reguladoras, Autonomia, Independência.

Abstract

This paper analyzes the relationship between regulation and autonomy under federal regulatory agencies' spectrum in order to contribute to the debate about its institutional design and its *modus operandi* as a regulation model, adopted in Brazil since the 1990s. The aim is to evaluate the autonomy of these special regime autarchies using (i) normative and legal parameters (formal autonomy or *de jure*), and (ii) variables which reflect regulatory actions indeed armored against political interference (autonomy in practice or *de facto*). Thus, it is constructed a (i) index of formal autonomy and a (ii) index of autonomy in practice, covering the period 1997-2020. Besides offering sophisticated qualitative information, the results denote that formal autonomy average is high, meaning that is costly for the Executive to interfere in regulatory policy; meanwhile the cost is lower when measure by practical variables. Moreover, it is noted a detachment between formal autonomy and autonomy in practice, given that there are weak corresponding parallels between the two indexes. This finding result is in agreement with the dominant literature. The index of political interference places Anvisa as the most susceptible to external pressure and, because of its central role in the Coronavirus SARS-CoV-2 pandemic battle, Anvisa's case is especially commented. Due to the discussion, actions focused on the strengthening of autonomy are suggested.

Key-words: Regulation, Regulatory Agencies, Autonomy, Independence.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Curva de Custo Médio	4
Figura 2 – Lucro de Monopólio	5
Figura 3 – Índice de Autonomia Formal	48
Figura 4 – Rotatividade da Diretoria	54
Figura 5 – Vacância da Diretoria Anualizada	56
Figura 6 – Contingenciamento Orçamentário Anualizado	59
Figura 7 – Análise de Componentes Principais (ACP): <i>Scree plot</i> dos autovalores	63
Figura 8 – Índice de Interferência Política	66

Lista de tabelas

Tabela 1 – Índice de Autonomia Formal: Variáveis	44
Tabela 2 – Índice de Autonomia Formal: Estimação	46
Tabela 3 – Índice de Interferência Política: Variáveis	53
Tabela 4 – Vacância da Diretoria	55
Tabela 5 – Contingenciamento Orçamentário	58
Tabela 6 – Contingenciamento Orçamentário Anualizado	61
Tabela 7 – Análise de Componentes Principais (ACP): Extração de fatores .	63
Tabela 8 – Análise Fatorial (AF): Carga fatorial e estatística KMO	64
Tabela 9 – Análise Fatorial (AF): Escores fatoriais	65

Lista de abreviaturas e siglas

ACP	Análise de Componentes Principais
AEB	Agência Espacial Brasileira
AF	Análise Fatorial
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CN	Congresso Nacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Conof	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
GND	Grupo de Natureza de Despesa

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMD	Institute for Management Development
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQR-CNI	Índice de Qualidade Regulatória da Confederação Nacional da Indústria
KMO	Estatística de Kaiser-Meyer-Olkin
LGAR	Lei Geral das Agências Reguladoras
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto interno bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parceria Público-Privada
SAE	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos
SDC	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendência Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1	INTRODUÇÃO	1
2	REGULAÇÃO	3
2.1	Do Monopólio Natural ao Estado Regulador	3
2.2	Do Estado Regulador às Agências Reguladoras	7
2.3	Os Objetivos da Regulação	9
2.4	Os Instrumentos Regulatórios	11
2.5	As limitações da Regulação	15
3	AGÊNCIAS REGULADORAS	18
3.1	Os Processos de Privatização e de Agencificação	18
3.2	Regime Jurídico	21
3.2.1	Reserva de lei	21
3.2.2	Pessoa jurídica	21
3.2.3	Finalidade pública	22
3.2.4	Especialização	22
3.2.5	Autonomia	23
3.2.6	Controle finalístico	23
3.2.7	Interface com as Agências do Direito Norte-Americano	24
3.3	As Agências Reguladoras no Brasil	26
3.3.1	Desenho Institucional	29
4	AUTONOMIA E AMBIENTE REGULATÓRIO	33
4.1	Como medir autonomia?	36
5	METODOLOGIA E DISCUSSÃO	40
5.1	Índice de Autonomia Formal	40
5.1.1	Variáveis	40
5.1.2	Estimação, Resultados e Discussão	45
5.1.3	Lei Geral das Agências Reguladoras (nº 13.848/19)	49
5.2	Índice de Interferência Política	53
5.2.1	Variáveis: Mensuração e análise descritiva	54
5.2.1.1	Rotatividade	54
5.2.1.2	Vacância	54
5.2.1.3	Contingenciamento	56

5.2.2	Estimação, Resultados e Discussão	62
5.3	Estudo de Caso: Anvisa	68
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
7	REFERÊNCIAS	74

1 Introdução

Tradicionalmente observa-se o Poder Público responsabilizando-se pela provisão de serviços públicos sob a justificativa de intervenção em mercados nos quais as firmas operam com poder de mercado, haja vista a existência de altos custos afundados, investimentos com altos prazos de maturação e outros tantos fatores próprios do setor que afastam a entrada de potenciais competidores (Stiglitz, 2000). Nicholson e Snyder (2007) e Posner (1968) lançam inquietação sobre os potenciais abusos que os consumidores podem sofrer em um mercado sem competição.

A partir do reconhecimento da conveniência de intervenção em mercados caracterizados como monopolistas ou oligopolistas naturais, surge o porquê de o Estado atrair para si a produção, tornando-a pública. Ou, ainda, ele pode atuar como regulador da produção privada, para garantir, por exemplo, universalidade de acesso, fornecimento contínuo e modicidade tarifária (Stiglitz, 2000).

Historicamente, observa-se o primeiro cenário. No caso brasileiro, durante a maior parte da segunda metade do século XX, nota-se o crescimento das estatais, atuando intencionalmente na provisão de infraestrutura (Abreu, 2014). Alternativamente ao Estado produtor, nas últimas décadas, aponta-se a tendência de deslocamento da produção pública em direção à produção privada. O processo de desestatização ganhou intensidade em meados da década de 1990, período no qual há um nítido ponto de inflexão do papel do Estado na economia, cujo reflexo mais ostensivo, para as instituições, materializou-se na criação de múltiplos agentes reguladores alheios ao governo central (Abreu, 2014; Giambiagi e Além, 2016).

Se por um lado o processo de agenciamento pode ser interpretado como instrumento preponderante ao atendimento do interesse público, protegendo tanto os consumidores como os empresários, por outro, intentou-se dotar as agências de aparato jurídico próprio capaz de prevenir e combater potenciais abusos do jogo de poder político, isto é, resguardar condições para que se privilegiasse decisões e discricionariedade técnicas ao invés de juízos políticos (Barroso, 2002).

Nessa esteira de raciocínio, seu *status* de autarquia especial não hierarquicamente subordinada e, nomeadamente, o instituto da autonomia integram o redesenho institucional do Estado brasileiro e a reestruturação do modelo regulatório, a fim de estabelecer regras claras e estáveis (Giambiagi e Além, 2016). Consubstanciando, assim, um marco regulatório mais próximo do desejável, de sorte que as transforma-

ções sobre os setores de infraestrutura e sobre a provisão de serviços públicos tenham repercussões positivas sobre a decisão dos agentes econômicos e o bem-estar social.

Este trabalho examina a relação entre regulação — entendida como o processo contínuo, coordenado e focado segundo o qual o propósito é influenciar o comportamento dos atores, a partir de instrumentos previamente definidos, a fim de atingir uma determinada gama de resultados previstos (Black, 2002) — e autonomia, sob o espectro das agências reguladoras, de modo a contribuir para o debate sobre o desenho de mecanismo e o *modus operandi* dessas autarquias como agentes reguladores independentes. O intuito é avaliar o grau de autonomia acessando e quantificando informações que indicam interferência política por parte do Executivo.

Para tal fim, parte-se da metodologia desenvolvida por Batista (2011), estendendo a investigação para o período 1997-2020. O esforço empírico consiste em construir dois índices de autonomia para dez agências reguladoras federais. O primeiro (Índice de Autonomia Formal) faz uso de parâmetros normativos com o propósito de infiltrar o desenho institucional, enquanto o segundo (Índice de Interferência Política) aborda critérios práticos — isto é, focaliza na operacionalização de regras e procedimentos —, no qual a análise de componentes principais (ACP) e a análise fatorial (AF) são aplicadas como métodos de redução de dados multivariados.

Em observância aos resultados e à discussão a serem levantados, trar-se-á a sugestão de ações focadas no fortalecimento da autonomia a fim de antepor o processo decisório em evidências técnico-científicas — em conformidade com os motivos que justificaram primariamente a delegação da atividade de regulação às agências. Em um cenário de descrença com as instituições e incerteza quanto ao futuro da economia e da política, é relevante o esforço de avaliação do instituto da autonomia dos entes reguladores, pois, dentro de um arcabouço institucional maior, eles atuam em políticas públicas voltadas ao fortalecimento da estabilidade macroeconômica e à consecução de metas de elevado interesse público nos mais diversos setores, seja no de saúde pública e domínio social, seja no de infraestrutura econômica.

Este trabalho se divide da seguinte forma, além desta (1) introdução: (2) discussão sobre o fenômeno da regulação, analisando suas justificativas, formas de expressão, objetivos e limitações; (3) análise econômica do processo de agencificação, além de tratamento técnico do regime jurídico e institucional das agências reguladoras; (4) revisão de literatura empírica; (5) exposição da metodologia, estimação, análise de resultados e um breve estudo de caso sobre a Anvisa; (6) considerações finais.

2 Regulação

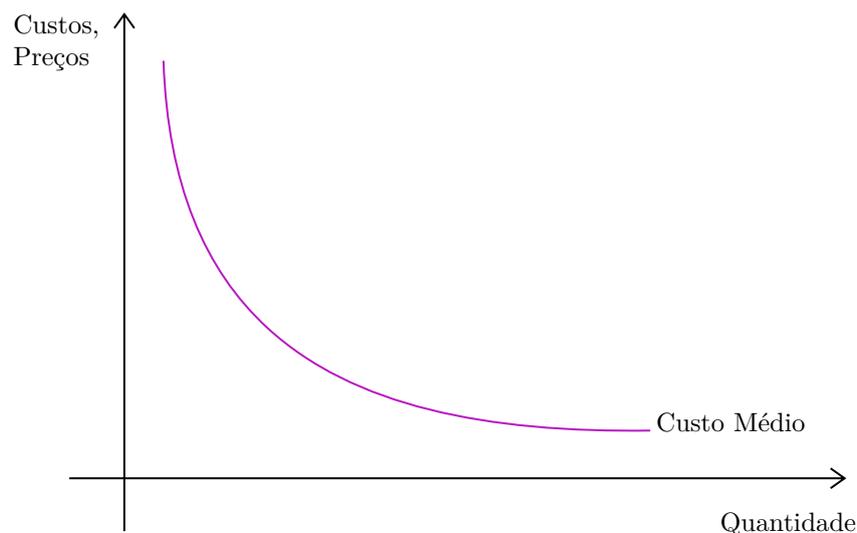
2.1 Do Monopólio Natural ao Estado Regulador

Para Stiglitz (2000), a presença de falhas de mercado justifica alguma forma de interferência governamental; seja a intervenção na produção estatal direta de bens e serviços, seja na regulação e supervisão de um sistema de provisão privada. Nicholson e Snyder (2007) descrevem que a falha de mercado mais comumente associada à intervenção governamental é a existência monopólio natural. Nesse sentido, o presente capítulo centraliza o debate em torno da existência de estruturas de mercados que dão racionalidade à atuação do Estado, cuja forma de intervenção, no caso brasileiro atual, segue o modelo de agências reguladoras.

Giambiagi e Além (2016) confirmam que o argumento centrado na falha de mercado é o mais utilizado na literatura econômica a fim de apoiar a ideia de regulação nos setores de serviços públicos, mas não é o único. Os autores observam que, nesses setores, as empresas prestam um fornecimento indispensável, logo, qualquer interrupção traria danos brutais à vida em sociedade e ao ambiente econômico. Dão o exemplo: “se os telefones não funcionam e/ou se faltar energia para o país crescer, o culpado será o governo, independente de este ser o dono ou não da empresa que presta o serviço”, devendo, então, tomar para si responsabilidades (Giambiagi e Além, 2016, p. 426).

À luz da teoria microeconômica, Stiglitz (2000) descreve o monopólio natural como um falha de mercado marcada por uma tensão: a preocupação em oferecer bens e serviços (como, água tratada, eletricidade, telecomunicações) de modo mais eficiente possível e a baixo custo, de um lado, e a latente impossibilidade de competição, de outro. Como ficará nítido a seguir, a nomenclatura “monopólio natural” sugere que a resposta “natural” das forças de mercado é um arranjo de custos tipicamente monopolista (Giambiagi e Além, 2016).

De modo preciso, o monopólio natural descreve a estrutura de mercado em que a indústria opera com curva de custo médio de longo prazo decrescente para todos os níveis relevantes de produção. Isto é, sob monopólio natural, a tecnologia da firma apresenta retornos crescentes de escala, de modo que o custo social de produção é minimizado quando há uma única firma produzindo determinado bem ou serviço (Stiglitz, 2000; Nicholson e Snyder, 2007). Tal descrição é ilustrada a seguir:



Elaboração própria.

Figura 1 – Curva de Custo Médio

Note, pela figura 1, que a curva de custo médio de longo prazo cai continuamente à proporção que a quantidade fornecida aumenta. Conseqüentemente, mesmo que a procura por determinado bem ou serviço cresça, o cruzamento entre curva de demanda e a curva de custo médio sempre ocorre em um trecho descendente. Stiglitz (2000) explicita porque um único produtor é a melhor ideia, a partir do exemplo da provisão de água tratada:

O maior custo associado à provisão de água tratada é a rede de tubulações. Uma vez que todo o sistema de tubos está construído, o custo adicional de entregar água a um consumidor extra é relativamente insignificante. Seria claramente ineficiente ter duas redes diferentes de tubulações, lado a lado, um entregando água a uma casa, e a outra ao vizinho. O mesmo é verdade para eletricidade, TV a cabo, e gás natural. (Stiglitz, 2000, p. 191, tradução própria¹).

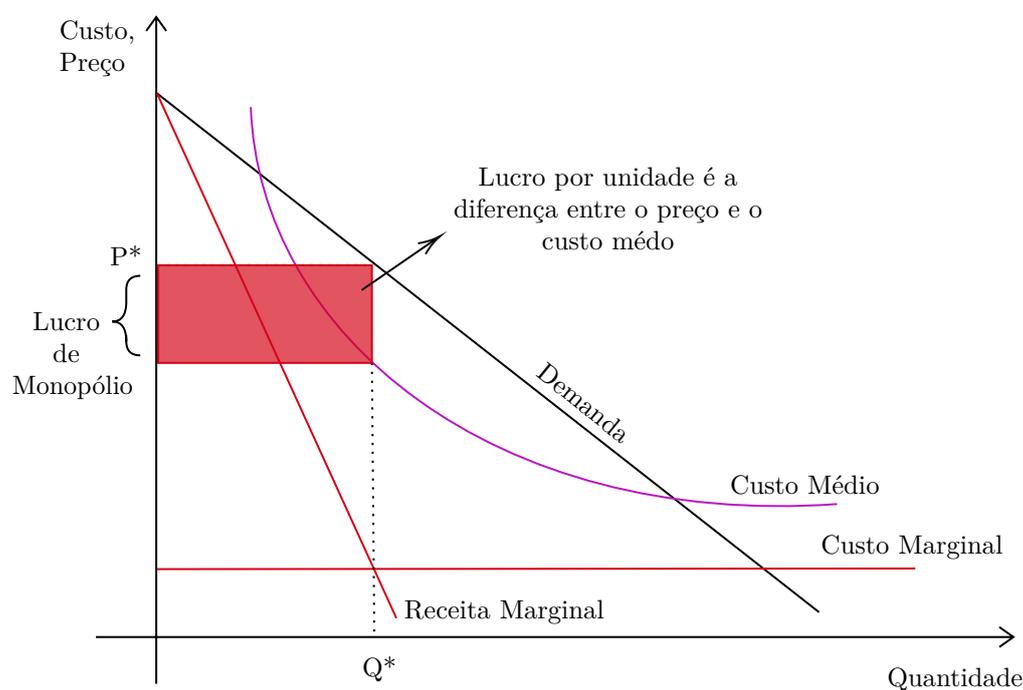
O exemplo ilustra o fato de a produção do serviço de água tratada passar necessariamente pelo gasto de investimento com a rede de tubulações. Assim como

¹*Ipsis litteris*, “The major cost associated with delivering water is the network of pipes. Once pipes have been installed, the additional costs of supplying water to one extra user are relatively insignificant. It would clearly be inefficient to have two networks of pipes, side by side, one delivering to one home, the next to a neighbor’s. The same is true to electricity, cable TV, and natural gas”. (Stiglitz, 2000, p. 191).

qualquer plano de produção que opera em um estrutura de monopólio natural voltada para provisão de serviços essenciais, tal gasto de investimento é conhecido como *sunk cost*, ou custo afundado, isto é, aquele gasto de investimento que não pode ser reaproveitado, tampouco revendido a outro plano de produção (Stiglitz, 2000; Nicholson e Snyder, 2007).

Naturalmente, o alto *sunk cost* atua como uma barreira à entrada de novas firmas, uma vez que um potencial entrante tem a preocupação de não conseguir recuperar seu exorbitante investimento inicial após o início das operações. Essa é a estrutura de custos que justifica o poder de mercado de um monopolista natural, na medida em que fatores próprios do setor mantêm potenciais competidores fora da indústria (Stiglitz, 2000; Nicholson e Snyder, 2007).

Garantido o poder de mercado, o monopolista natural opera, do ponto de vista do bem-estar social, de forma ineficiente, já que cobra um preço acima do custo marginal, exercendo, assim, seu poder de mercado. A figura 2 ilustra o dilema: apenas uma firma no mercado minimiza o custo de produção, no entanto, tal produtor pode cobrar o preço de monopólio.



Elaboração própria.

Figura 2 – Lucro de Monopólio

Nesse cenário de curva de custo médio decrescente e presença de *sunk cost*, não há motivos para a firma temer a concorrência de potenciais entrantes e, conseqüentemente, produz no ponto que iguala o custo marginal à receita marginal, Q^* . Observe que, a partir da demanda (inversa) de mercado, o monopolista natural influencia diretamente o preço do bem ou serviço, afinal, é o único vendedor. Dessa forma, ao produzir Q^* , cobra o preço P^* e obtém o lucro de monopólio, representado pela área hachurada² (Stiglitz, 2000; Nicholson e Snyder, 2007).

É importante destacar que a figura 2 denuncia um situação de ineficiência econômica. Dado que o preço cobrado está acima do custo marginal³, tem-se um típica situação de produção subótima, isto é, indesejável do ponto de vista social. Note que o monopolista natural tem a opção de aumentar seu lucro na margem colocando uma unidade a mais à disposição do mercado, e mesmo assim não o faz. Certamente há demanda para essa produção na margem e os consumidores pagariam por ela — mesmo com o preço ainda acima do custo marginal (Stiglitz, 2000; Nicholson e Snyder, 2007).

Acontece que, para o monopolista natural, oferecer unidades extras implica abaixar o preço de todas as unidades produzidas, já que na curva de demanda (inversa) de mercado o preço é decrescente na quantidade. Em síntese, tem-se uma situação em que a provisão de bens e serviços não é suficiente para atender as necessidades dos consumidores, e aqueles que são atendidos pagam taxas arbitrárias que se somam ao lucro do monopolista (Stiglitz, 2000; Nicholson e Snyder, 2007).

Por sua vez, ainda sobre a descrição do monopólio natural, em uma abordagem mais metódica, Posner (1968) argumenta que o termo monopólio natural não se refere propriamente ao número de firmas que operam no mercado, mas, na verdade, descreve a relação entre a demanda e a tecnologia de produção: se a demanda de um determinado mercado é satisfeita com menor custo por uma única firma (e não por duas ou mais firmas), há a presença de monopólio natural, independentemente do número de firmas no mercado (qualquer firma adicional se afastará do plano de produção eficiente).

Não obstante possa o ponto de partida para definir monopólio natural partir de métodos diferentes, os resultados dessa estrutura de mercado convergem, no sentido que descrevem as mesmas alternativas para a provisão de serviços de utilidade pública.

²Análise análoga pode ser estendida para o caso de oligopólio natural, obtendo-se, em essência, o mesmo resultado. Porém, fazer-se-ia com aparato analítico menos intuitivo.

³Rememora-se que o paradigma da concorrência perfeita implica que o preço seja igual ao custo marginal, situação de eficiência econômica. Para maiores detalhes, consultar Nicholson e Snyder (2007, p 471).

Não por acaso, assim como Stiglitz (2000) e Nicholson e Snyder (2007), Posner (1968) também lança inquietação sobre os potenciais abusos que os consumidores podem sofrer em um mercado sem competição, exatamente por conta do poder de mercado acima desenhado.

Destarte, a recomendação de política pública é a mesma, qual seja, regulação — entendida como o processo contínuo, coordenado e focado segundo o qual o propósito é influenciar o comportamento dos atores do sistema, a partir de instrumentos previamente definidos, a fim de atingir uma determinada gama de resultado previstos (Black, 2002).

Portanto, toma-se como corolário dessa seção o reconhecimento da necessidade de intervenção em mercados nos quais as firmas operam como monopolistas naturais. Surge a possibilidade de o Estado atrair para si a produção, tornando-a pública. Ou, ainda, ele pode atuar como regulador da produção privada, para garantir, por exemplo, universalidade de acesso, fornecimento contínuo e modicidade tarifária.

2.2 Do Estado Regulador às Agências Reguladoras

Uma vez que a competição de mercado não é um mecanismo alocador viável quando da presença de monopólio natural, uma série de controles se faz necessária para garantia de uma atuação satisfatória — cita-se controles diretos sobre as receitas da firma, sobre as tarifas de serviços, sobre o acesso e a qualidade dos serviços, e até sobre as barreiras de entrada na indústria (Posner, 1968). A contribuição de Posner (1968) identificou e justificou a intervenção governamental ao cunhar o termo “regulação de serviços públicos”⁴.

Stigler (1971), contudo, lança ceticismo sobre a visão segundo a qual a intervenção governamental é justificada pelo interesse público de mitigar o abuso de poder econômico. Esta seria uma “visão idealista”⁵ que não necessariamente esgota os pretextos para a intervenção governamental na forma de regulação. Mais especificamente, Stigler (1971) trata a regulação como um produto que atende às características de um mercado qualquer, a diferença estaria no fato de o processo político moldar o mercado de regulação.

Consequentemente, a regulação pode atender a interesses privados em detrimento do interesse público, já que as instituições políticas criam margem para o desvio de renda econômica a partir da manipulação do ambiente em que ocorre a

⁴*Ipsis litteris*, “*public utility regulation*”. (Posner, 1968, p.548).

⁵*Ipsis litteris*, “*idealistic view*”. (Stigler, 1971, p.18).

regulação (Krueger, 1974). Sobretudo, a contribuição Stigler (1971) alertou para a possibilidade de captura do regulador pelo regulado, situação em que o setor privado exerce dominância sobre a atividade do regulador⁶.

Não obstante as ressalvas de Stigler (1971) e todo o programa de pesquisa por ele levantado, a regulação econômica de serviços públicos, neste trabalho, tem como racionalidade precípua a incapacidade de autorregulação, pelo mercado, de indústrias com estrutura monopolista — como apontado por Stiglitz (2000), Nicholson e Snyder (2007), e Posner (1968).

Nesse sentido, em que pesem as falhas de mercado justificarem a intervenção governamental, Stiglitz (2000) argumenta que não necessariamente elas fornecem uma racionalidade para a produção pública, pelo menos não per se. Em outras palavras, se por um lado, reconhece-se que a tutela estatal previne abusos de poder mercado típicos da estrutura de monopólio natural, por outro, a forma de interferir não é óbvia.

Historicamente, observa-se o Poder Público responsabilizando-se pela provisão de serviços públicos. De fato, durante a maior parte da segunda metade do século XX, observa-se o crescimento das estatais, atuando intencionalmente na provisão de infraestrutura. O Estado produtor era ator preponderante no aprofundamento, pelo menos até o final dos anos 1970, do processo de industrialização por substituição de importações (Abreu, 2014).

Alternativamente, nas últimas décadas, nota-se a tendência de deslocamento da produção pública em direção à produção privada, em que o papel do Poder Público passa a ser a regulação de empresas privadas (Stiglitz, 2000).

Caso ilustrativo é o dos Estados Unidos, onde há a marcante difusão de empresas privadas, monopolistas ou não, encarregadas de serviços essenciais, dividindo forças, contudo, com múltiplos órgãos reguladores federais e estaduais. Dotadas dos imperativos de independência e de alta especialização técnica, as agências simulam um ambiente concorrencial a fim de extrair tarifas e oferta apropriadas, ao passo que estimulam ganhos de inovação tecnológica (Giambiagi e Além, 2016).

Apesar de muitos países terem atravessado a maior parte do século XX tendo como ofertantes de serviços de infraestrutura o próprio Estado — cita-se a Europa e o Japão, em especial —, fato é que o movimento de agencificação se popularizou pelo mundo. Além da forte influência da experiência estadunidense, atribui-se grande peso à necessidade crescente de especialização para que o regulador tenha capacidade

⁶A seção 5 deste capítulo reserva tratamento específico à teoria da captura.

técnica e operacional de lidar com tecnologias, estruturas de demanda e outras singularidades de cada setor (Giambiagi e Além, 2016).

No Brasil, o processo de privatização ganhou intensidade na década de 1990, e demarcou uma nova guinada no desenho institucional do Estado. Houve extensa reestruturação dos setores de serviços de utilidade pública, além de emendas constitucionais que viabilizaram a eliminação de monopólios e oligopólios. Todo um aparato legal e administrativo foi necessário à viabilização da formação e desenvolvimento do Estado regulador — com destaque para a lei⁷ que estabelece as regras para concessão e permissão de serviços públicos, isto é, para a outorga aos entes privados dos direitos de exploração (Abreu, 2014).

A reforma institucional, com as privatizações do início da década de 1990, recebeu o nome de Programa Nacional de Desestatização (PND)⁸. Por sua vez, é no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que as reformas ganham fôlego, fase que guarda estreita relação com o processo de agencificação:

A privatização de empresas provedoras de serviços públicos exigiu mudanças institucionais importantes, para dotar o país de um aparato regulatório adequado. Foram criadas as agências reguladoras setoriais. Com frequência, aproveitando a estrutura de órgãos reguladores pre-existentes que vinham funcionando sob a captura de grandes empresas estatais. (Abreu, 2014, p. 341)

Portanto, a fala acima deixa clara a relevância das alterações na economia brasileira cuja associação com a difusão das agências é franca e explícita, sobretudo a partir de 1995 com a privatização de serviços de utilidade pública — telecomunicações e energia elétrica. Giambiagi e Além (2016) reforçam tal entendimento e destacam que esse “processo deve ser visto em um contexto mais amplo de reformulação do papel do Estado na economia” — é exatamente o Estado regulador materializado na figura das agências (Giambiagi e Além, 2016, p. 401).

2.3 Os Objetivos da Regulação

À proporção que os serviços de utilidade pública são prestados de forma privada, evidencia-se a necessidade de um sistema de regulação maduro e bem

⁷Lei nº 8.987, de 13/02/1995, conhecida com a Lei Geral de Concessões.

⁸Regido pela Lei nº 8.031, de 12/04/1990 e que, em fase posterior, ganhou continuidade com Medida Provisória nº 841, de 19/01/1995.

desenvolvido. Como visto, a proteção contra abuso de poder de mercado foi invocada para justificar a intervenção do Estado. De modo complementar, esta seção sistematiza outros objetivos da regulação, além de formalizar as práticas que coadunam com a construção de um marco regulatório eficiente.

Sem a regulação não ocorre o funcionamento adequado da economia e da sociedade, na medida em que ela cria as regras que repercutem sobre o funcionamento dos mercados, protege direitos e recursos ambientais, e coordena a provisão de bens públicos e de infraestrutura. Seu propósito é garantir a estruturação adequada do ambiente regulatório, sobretudo em alinhamento com o interesse público (OECD, 2014).

Em específico, lista-se que a regulação tem como objetivos: garantir e defender o bem-estar do usuário final, inclusive adotando práticas que visem à universalização do serviço com a cobrança de tarifas adequadas; influenciar o comportamento das firmas de modo a induzir ganhos de eficiência produtiva (virtude da produção em responder às restrições tecnológicas e de mercado com o maior rendimento possível, dada a minimização de custos; padrões ótimos de desempenho e de organização do processo produtivo), alocativa (a utilização de insumos ocorre nas atividades que promovem mais renda agregada, assim há maior capacidade de geração e manutenção de emprego e produto) e distributiva (quando ocorre o compartilhamento dos ganhos produtivos entre os vários atores da sociedade; no caso especial do monopólio, busca-se prevenir a apropriação indevida do excedente do consumidor pela firma); conciliar não só a segurança de abastecimento como também a ambiental; e evitar oportunismos governamentais, prezando por regras impessoais (Giambiagi e Além, 2016; Levy e Spiller, 1994).

Ademais, é do escopo da regulação possibilitar a coordenação entre os vários atores, principalmente no que diz respeito à “interconexão entre os diferentes provedores e interoperabilidade da rede pública”, além de eventualmente mediar litígios (Giambiagi e Além, 2016, p. 427). Não menos importante, procura-se garantir a justa remuneração dos investimentos do concessionário, estimular o setor privado e fomentar a competitividade dentro e entre as indústrias (Giambiagi e Além, 2016; Levy e Spiller, 1994).

Para que os objetivos da regulação se concretizem é crucial que seus instrumentos sejam claramente definidos, especificando os pormenores da interação entre a empresa, o usuário e o Poder Público. A política tarifária e os conceitos operacionais dos contratos devem ser bem definidos e estáveis. É sob o marco regulatório que os conflitos serão resolvidos e, sobretudo, serão criadas as condições de um ambiente

favorável ao investidor (Giambiagi e Além, 2016).

Além dessas, outras práticas são recomendadas no *enforcement* de políticas regulatórias, como a tomada de decisão baseada em evidências; a visão de longo prazo na formação de políticas e mecanismos institucionais; o comprometimento com a transparências dos objetivos e instrumentos da regulação; o estímulo a canais de participação da sociedade, como forma de legitimar tais políticas; a coordenação entre as várias autoridades, inclusive subnacionais, de modo a evitar sobreposição de competências e inseguranças jurídicas; e a promoção de práticas de *compliance* e de avaliação periódica de impactos (OECD, 2014; OECD, 2012).

É intrínseco à regulação equilibrar múltiplos e conflitantes objetivos e formas de atuação. Nesse contexto, a natureza institucional das agências deriva dos atributos de autonomia e especialidade, justamente para que possa tomar decisões de alta complexidade técnica e com o menor interferência política possível (Giambiagi e Além, 2016; Di Pietro, 2020).

2.4 Os Instrumentos Regulatórios

Para atingir os objetivos da regulação e fazê-lo de modo eficiente, o Poder Público, na figura das agências, faz uso de instrumentos regulatórios. Não obstante o estabelecimento de um marco regulatório proteja o consumidor final, destaca-se que a regulação também deve assegurar um ambiente estável e rentável para o concessionário. Esse ambiente inclui “governança regulatória com autonomia e sem ingerência política ou corporativa, que faça valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores de serviços concessionados”. Acrescenta-se que os instrumentos também devem preocupar-se com o incentivo à eficiência, à inovação e à expansão de serviços (Motta, 2009, p. 88).

No Brasil, desde o início do PND nos anos 1990, os setores de infraestrutura passaram por uma remodelagem, que foi crescendo ao longo da década, na qual alguns setores continuaram como monopolistas, enquanto outros experimentaram a entrada de novos participantes. A depender de uma combinação de componentes econômicos e tecnológicos (presença de economias de escalas e *sunk costs*, em especial) alguns setores ou segmentos de setores são incompatíveis com uma ampla fragmentação de suas plantas de produção, mesmo quando o direito de exploração é concessionado — nesse cenário, faz-se necessário a existência de controles, sobretudo no que diz respeito ao regime tarifário e aos critérios de produtividade (Giambiagi e Além, 2016; Pires e Piccinini, 1998).

Por sua vez, coexistem setores e segmentos nos quais as economias de escala e de escopo não são tão relevantes, resultando no desmonte de monopólios e em uma estrutura que se aproxima mais da concorrencial — centra-se, portanto, nas regras de defesa da concorrência: normativas que definem como e quais segmentos terão suas barreiras retiradas à entrada; legislação antitruste a fim de coibir práticas anticompetitivas, tais como a formação de cartéis e fusões, preços predatórios, etc. (Giambiagi e Além, 2016; Pires e Piccinini, 1998). Motta (2009) esclarece que, embora a regulação dificilmente desapareça por completo, sua necessidade diminui à proporção que cresce a concorrência. É o que Giambiagi e Além (2016, p. 446) chamam de “desregulação parcial”.

À título de ilustração, a distribuição de água e de energia requer a construção e a manutenção de custosas redes de transmissão e de tubulação, e como tal é naturalmente prestada por monopólios. Já sua produção é um segmento mais atraente à competição, há a abertura à entrada de novas firmas. Na aviação civil, a infraestrutura aeroportuária exige custos afundados e investimentos com maturação de longo prazo, enquanto os serviços aéreos tem suas potencialidades mais bem aproveitadas em ambiente concorrencial (Motta, 2009).

No que diz respeito ao regime tarifário e aos controle sobre o desempenho, existe uma ampla literatura internacional que oferece modelos para o formação dos preços — cujo objeto é tanto a remuneração adequada do capital investido como também oferecer factibilidade de demanda aos interessados. Enfatiza-se que esse instrumento é mais urgente nos mercados concentrados, já que procura extrair os benefícios da planta monopolista sem negligenciar a proteção ao usuário (Motta, 2009). Giambiagi e Além (2016) sistematizam os regimes tarifários segundo três métodos.

O primeiro e mais utilizado nas últimas década, que ganhou notoriedade a partir da experiência estadunidense, é o modelo de precificação do custo de serviço, que funciona compatibilizando os custos e receitas do concessionário a fim de evitar lucros exorbitantes. Nota-se preocupação com a eficiência distributiva, vis-à-vis um preço que remunere os custos de produção e oportunize uma taxa média de retorno adequada ao investimento (Giambiagi e Além, 2016; Pires e Piccinini, 1998).

Esse regime tarifário possui grandes deficiências que colocaram em xeque sua popularidade nos últimos anos, como: embaraço no conceito de custo e, principalmente, em como quantificá-los levando em conta a forte presença de informação assimétrica, além do comportamento estratégico das firmas. Há também grande dificuldade técnica em definir qual seria a remuneração adequada da concessão. Em

verdade, embora haja forte empecilho a abuso de poder econômico, a precificação via custo de serviço se mostrou incapaz de operacionalizar incentivos contundentes à busca por aumentos de produtividade — afinal, a remuneração do concessionário é garantida. Assim, há a expectativa da empresa operar com altos custos, inclusive inflando gastos com investimentos capital-intensivos e, conseqüentemente, prejudicando o bem-estar da sociedade (Giambiagi e Além, 2016; Pires e Piccinini, 1998).

Outro regime tarifário, visto como aprimoramento do descrito acima, é o operacionalizado via custo marginal. Partido do fato de alguns setores produzirem multiprodutos, a premissa é justamente alinhar esses multiprodutos aos seus custos incrementais específicos, sem os quais não seria sustentável o fornecimento do serviço — tome como exemplo o setor elétrico. Esse é o caso de tarifas que discriminam por faixas de consumidores (domicílios, indústrias, propriedades rurais, comércios, entre outros) e por especificidades da operação, como estações do ano, regiões demográficas, abastecimento dos reservatórios, níveis de voltagem, horário de consumo, etc. (Giambiagi e Além, 2016; Pires e Piccinini, 1998).

Como vantagem, cita-se a “melhor eficiência alocativa e melhor aproveitamento da capacidade instalada, pelo gerenciamento da demanda e a viabilização de mercados *spots* e de nichos de competição no setor elétrico” (Giambiagi e Além, 2016, p. 441). Em contraste, além dos típicos problemas de informação assimétrica e comportamento estratégico, surgem complicações associadas à precificação com base no custo marginal à medida que ela pode não ser suficiente para recuperar investimentos com alto custo fixo, o que pode trazer prejuízos às empresas. Conseqüentemente, monta-se complexos esquemas de tarifação para contornar esse problema, logo sua implementação não é prática e requer sofisticados esforços de contínua manutenção, além dos custos de transação envolvidos na provisão de uma extensa base de dados (Giambiagi e Além, 2016; Pires e Piccinini, 1998).

Por fim, atualmente a regra tarifária mais em voga é a de preço-teto ou *price-cap*, que operacionaliza o reajuste periódico somando ao preço básico o índice de preços e descontando um coeficiente de produtividade, a fim de garantir a recomposição inflacionária e, particularmente, repassar ao usuário os ganhos advindos da redução de custos. A fórmula também prevê um parâmetro que controla para eventuais choques exógenos de custos ou, ainda, a soma de uma parcela que compensa o cumprimento antecipado de metas.

A principal atratividade do *price-cap* é estabelecer um limite de preço bem definido sobre o qual o concessionário trabalha para alcançar uma redução de custos, que implicará no aumento da parcela da tarifa que formará sua remuneração. Logo,

concomitante com a definição de parâmetros de desempenho, há o estímulo à eficiência produtiva. Ademais, o desconto de um fator de produtividade vai ao encontro de tarifas módicas e do esforço por eficiência distributiva (Giambiagi e Além, 2016; Pires e Piccinini, 1998; Motta, 2009).

Como limitações, há de falar-se da dificuldade em medir produtividade e em definir e revisar a meta a ser alcançada. Se o índice de produtividade for excessivamente condescendente, todos os ganhos de redução de custos acima da fórmula serão apropriados unicamente pela empresa, o que pode comprometer as políticas de universalização, persistindo distorções alocativas e distributivas. Por vez, metas de desempenho sobrestimadas tem caráter contraproducente ao passo que compromete o equilíbrio econômico-financeiro e a provisão adequada e contínua dos serviços (Giambiagi e Além, 2016; Pires e Piccinini, 1998; Motta, 2009).

Barrionuevo Filho e Lucinda (2010) argumentam, sobretudo no contexto de monopólios ou oligopólios privados, que a imposição de controles sobre a quantidade é um instrumento complementar à disposição do regulador, os quais podem ser vistos, em certa medida, como equivalentes aos controles de preços, tendo o debate sobre eficiência igualmente a eles aplicado. Quando há restrições sobre o volume transacionado na indústria, as empresas já estabelecidas desfrutam de um maior poder de mercado, assim os controles de quantidade impõem, diretamente, controles sobre a entrada e saída de firmas (Barrionuevo Filho e Lucinda, 2010).

Por um lado, a limitação imposta à entrada de novas empresas pode servir como ferramenta de universalização. Afinal, aproveitando os retornos de escala crescentes, o regulador pode garantir poder de mercado a um grupo de empresas oligopolistas em troca do cumprimento de metas de ampliação da rede de acesso e de investimentos, por exemplo — esse foi o caso da privatização do setor de telecomunicações no Brasil, no final da década de 1990 (Barrionuevo Filho e Lucinda, 2010).

É caso ilustrativo, no entanto, de uma dualidade perversa: atacar os objetivos de universalização traz, como efeito colateral, prejuízo à eficiência distributiva e alocativa — já que o poder de mercado adicional implica maiores lucros, limita a realização de transações mutuamente benéficas e afasta a solução daquela referente ao paradigma de mercado competitivo (Barrionuevo Filho e Lucinda, 2010).

Como alcançar o equilíbrio entre essas contradições não é tarefa óbvia, mas certamente é de grande valor que o agente regulador seja autônomo, pois além de pautar sua tomada de decisão a partir de fundamentação técnica, mitiga-se a ação organizada de grupo de interesses a fim de desviar renda econômica, isto é,

a atividade de *rent-seeking*⁹. O argumento segundo o qual o poder regulatório é deturpado do interesse público e manobrado por empresas organizadas, a fim de capturar renda, é meticulosamente estudado por Stigler (1971) a partir da teoria da captura — a ser explorada a seguir.

2.5 As limitações da Regulação

À luz do programa de pesquisa de *public choice*¹⁰ — extensão da metodologia econômica aos processos e instituições políticas — Stigler (1971) popularizou a principal crítica direcionada ao poder regulatório de Estado. O encaixe entre o conceito de *rent-seeking* e a teoria da captura ocorre justamente no comportamento estratégico das firmas cujo traço marcante é o dispêndio direcionado de recursos e esforços, a fim de garantir elementos e vantagens que compactuem com seus interesses privados de lucro, deturpando, portanto, a atuação do regulador ao encontro do interesse coletivo. (Stigler, 1971; Tullock 1967).

Nessa esteira de raciocínio — em contraposição à ideia dominante de correção de falhas de mercado — a regulação é resultante das pretensões da indústria, podendo ser entendida como um produto que atende às características de um mercado qualquer, embora moldado pelo processo político (Stigler, 1971; Barrionuevo Filho e Lucinda, 2010). Sobre a racionalidade da teoria da captura, Stiglitz (2000) esclarece que:

[...] a regulação pode ser ineficiente, uma vez que o grupo regulado “captura” os reguladores, em parte porque as únicas pessoas bem informadas sobre assuntos de alta complexidade regulatória são os regulados e, além disso, porque os reguladores frequentemente conseguem empregos lucrativos na indústria regulada depois que eles deixam suas posições como regulador. (Stiglitz, 2000, p.196, tradução própria¹¹).

Depreende-se que a adversidade de assimetria informacional é valiosa aliada para a concretização da teoria da captura. Se por um lado as empresas possuem conhecimentos específicos sobre os ritos de regulação e sobre o processo político, e os

⁹Ver Tullock (1967), trabalho seminal a partir do qual o termo *rent-seeking* ganhou escopo e notoriedade.

¹⁰Ver Buchanan e Tullock (1962), trabalho seminal no qual os autores exploram o papel exercido por grupos de interesses a fim de modificar o processo político democrático. Diz respeito a analisar objetos tipicamente do campo da ciência política sob as lentes da teoria econômica.

¹¹*Ipsis litteris*, “[...] regulation may be ineffective, as the regulated group ‘captures’ the regulators, partly because the only people who are well informed on the highly technical matters of regulation are the regulated parties, and partly because the regulators often get lucrative jobs in the regulated industry after they leave their regulatory positions.” (Stiglitz, 2000, p.196).

usam para compor grupos de interesse bem organizados, por outro, a atividade de desvio de renda econômica é potencializado pelo imperfeito conhecimento à disposição da agência reguladora sobre a planta de produção e a estrutura de custos das firmas. Esse é o caso sobretudo nos setores com maior dinamismo tecnológico, visto que a elevada taxa de inovação exacerba a assimetria informacional (Barrionuevo Filho e Lucinda, 2010), com prejuízo para a lisura dos objetivos e méritos da atividade reguladora.

Embora esta seção se centralize na teoria da captura, outras limitações à regulação de serviços públicos são reconhecidas, inclusive, a partir seção anterior, cuja descrição de seus instrumentos evidencia as deficiências dos múltiplos escopos regulatórios e de seus graus de aplicação. A regulação implica em escolhas conflitantes tomadas em cenários de comportamento estratégico e sob ambiente político, e não há “um modelo ‘ótimo’ que possa ser recomendado, independentemente das especificidades dos países” (Giambiagi e Além, 2016, p. 442).

Stiglitz (2000) acrescenta aos problemas da regulação os custos administrativos das agências, além da necessidade de substancial capacidade técnica para que elas implementem políticas ponderadas, embora efetivas. Em todo caso, os arranjos regulatórios incorrem em maior ou menor distorção do ambiente econômico e das decisões de investimento. Do ponto de vista analítico, se por um lado a regulação excessiva é altamente distorciva, na prática, sua falta (desregulação) personifica a manipulação de preços e subestima os abusos potenciais dos monopólios e oligopólios (Stiglitz, 2000). Volta-se à citação do parágrafo anterior sobre a inexistência de um modelo de regulação ótimo.

À título de ilustração, no caso do Brasil, muito se discute a falha regulatória no âmbito da estruturação dos contratos entre o poder concedente e o setor privado. Citando Williamsom (1976), Mattos (2013) alerta para a prática sistemática de revisão de tarifas, em prejuízo do interesse público. Na expectativa de conseguir renegociação futura de tarifas, quando da licitação da concessão de serviços públicos, observar-se-ia os participantes oferecendo lances artificialmente baixos, sobretudo caso o critério de julgamento fosse o menor preço dos serviços.

Assim, “faltaria capacidade *ex ante* ao regulador de se comprometer (commitment) a não ceder às demandas *ex post* de reajuste das tarifas acima do combinado” (Mattos, 2013, p. 68). Como resultado, a licitação não selecionaria a empresa com maior eficiência produtiva e potencial de investimentos, mas sim aquela com maior capacidade de renegociação de contratos, cuja capacidade de rent-seeking e articulação política é maior (Mattos, 2013). A disfunção acima é exacerbada quando o quadro

de servidores das agências reguladoras enfrenta déficit, uma vez que compromete o desempenho de suas atividades técnicas¹² e propicia a indicação comissionada de pessoas sem a qualificação técnica exigida, favorecendo não só o comprometimento da regulação de alta complexidade como também a interferência direta do governo (Lazzarini, Lima e Makhoul, 2017).

Questões como essas colocam em dúvida a competência da regulação em minimizar as falhas de mercado, endossando críticas às falhas de governo¹³. Não obstante o alcance da intervenção do Estado não ser uma questão pacífica, Stiglitz (2000) esclarece que o apoio à ideia de eliminação da regulação de setores concentrados e de bens de utilidade pública é restrito.

O foco atual reside na defesa da concorrência, em segmentos compatíveis com estruturas de mercado competitivo, e nos controles impostos sobre as tarifas e a qualidade dos serviços prestados, em setores ainda oligopolizados (Stiglitz, 2000). Além disso, ferramentas de Análise de Impacto Regulatório (AIR) ganham cada vez mais espaço, justamente por proporem uma identificação sistemática e contínua dos custos e dos benefícios das múltiplas alternativas de regulação, avaliando impactos de curto e longo prazos (Oliveira, 2015).

Nesse contexto, reforçado pelo desafio de alcançar mais qualidade e entregar melhores serviços, lançar mão de ferramentas de AIR é, sobretudo, privilegiar a governança regulatória, no sentido de conferir maior legitimidade e eficiência ao modelo de regulação (Oliveira, 2015). De forma alguma há recusa de consciência de suas limitações. Pelo contrário, é fértil o campo de pesquisa centrado no estreitamento do escopo da regulação, seja qual for sua peculiaridade e questão de investigação.

¹²Ver Salgado e Fiuza (2014), cuja proposta de agenda de aperfeiçoamento regulatório é composta, necessariamente, pela recomposição dos quadros de pessoal das agências reguladoras e de política de retenção de talentos, entre outros.

¹³Em artigo seminal, Grand (1991) estabelece paralelo entre as falhas de governo — termo cunhado para se referir às ineficiências e às distorções decorrentes da intervenção Estatal, sobretudo na forma de regulação — e as conhecidas falhas de mercado

3 Agências Reguladoras

3.1 Os Processos de Privatização e de Agencificação

O capítulo anterior preocupou-se com o fenômeno da regulação; nele o PND¹ foi invocado para contextualizar o ambiente no qual tomara força a reforma institucional que culminou no processo de agencificação, marcado pela re colocação do Estado na economia — antes produtor, agora regulador. Contudo, poucos detalhes foram dados sobre o processo de privatização per se. Nesse sentido, a presente seção traz suas motivações, seus principais traços no Brasil e faz a ligação com as características da regulação setorial atual.

A princípio, o PND, para além das influências bem sucedidas de privatização à época no cenário internacional, teve motivação fiscal, sendo peça importante para o enfrentamento das dificuldades orçamentárias do país e das próprias empresas estatais² (Giambiagi e Além, 2016). Soma-se à vulnerabilidade fiscal o rebuliço nos mercados internacionais como efeito da moratória do México em 1982, afetando toda a América Latina, e, em especial, marcando o aprofundamento na crise da dívida externa no Brasil. Os investimentos das estatais, basilares para a infraestrutura da economia, já não eram autossustentáveis, tampouco acreditava-se que a busca por inovação fosse a diretriz geral dessas empresas (Abreu, 2014).

Além de representar alívio fiscal, a opção de privatizar, em tese, seria capaz de reestabelecer o protagonismo de grandes empresas na formação bruta de capital fixo, atuando na germinação de setores-chave e na dinamização do processo produtivo (Abreu, 2014). Destacam-se também as pressões das circunstâncias externas como motor da desestatização da economia:

[...] a principal importância da privatização esteve ligada a uma questão

¹Atenta-se para o fato de o Programa Nacional de Desestatização ter sido criado pela Lei nº 8.031, de 12/04/1990, o qual ganhou continuidade com Medida Provisória nº 841, de 19/01/1995 e, então, pela Lei nº 9.491, de 09/09/1997. Alguns autores dividem as fases da privatização do Brasil a partir da edição dessas leis, é o caso de Giambiagi e Além (2016) e de Giambiagi, De Castro, Villela e Hermann (2016).

²Notadamente, o benefício fiscal acontece por dois canais: as receitas da alienação dos ativos atuam suavizando o valor de amortização da dívida pública; além da redução de recursos destinados às estatais para realização de investimento e custeio, uma vez que tais gastos passam a ser de responsabilidade do setor privado. Contudo, é importante reparar que as receitas das privatizações só tiveram efeito considerável sobre o estoque da dívida na segunda metade dos anos 1990, quando aumentou a quantidade de empresas vendidas e, também, houve maior controle sobre o déficit primário, após a implementação do Plano Real (Giambiagi e Além, 2016.)

intangível, qual seja, a recuperação da imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa. (Giambiagi e Além, 2016, p. 404).

Entende-se da citação que essa “questão intangível” refletia-se nas reformas estruturais e macroeconômicas da retórica liberal, em voga à época e materializada no Consenso de Washington³. Cita-se também a vanguarda exercida pelo governo de Margaret Thatcher, no Reino Unido (Salgado e Fiuza, 2014). É nesse sentido que a década de 1980 deve ser entendida como o marco do esgotamento do modelo desenvolvimentista pautado no investimento estatal (Giambiagi e Além, 2016).

Embora o PND tenha trazido força ao discurso de desestatização, o estreitamento entre o processo de privatização e o de agenciificação vem a ocorrer, deveras, com a aprovação, em 1995, das emendas constitucionais que flexibilizavam o monopólio estatal nos setores de petróleo, gás, energia e telecomunicações, além da promulgação da Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987, em fevereiro de 1995) (Giambiagi e Além, 2016; Abreu, 2014). Caso ilustrativo é a gama de privatizações entre 1995 e 2002, cujas receitas chegaram à soma de US\$ 78,6 bilhões, das quais 80% estiveram ligadas às alienações no setor de infraestrutura, com grande destaque para os setores de telecomunicações e energia elétrica — cita-se a capitalização de mercado das emblemáticas Telebrás, Embratel e Eletrobrás (Abreu, 2014).

Na época também foi outorgado à iniciativa privada o direito de exploração de 10.000 km de rodovias federais e estaduais. Nos anos seguintes, entre 1996-1999, cita-se a concessão de 26.000 km de malha ferroviária, muitas das quais até então de propriedade da Companhia Vale do Rio Doce. No setor de petróleo e gás, as concessões foram relativamente comedidas, flexibilizou-se o monopólio da gigante Petrobrás com a retirada de barreiras à entrada, sobretudo nos chamados blocos de exploração (Abreu, 2014).

Não por acaso as agências reguladoras Aneel (energia elétrica), Anatel (telecomunicações), ANP (petróleo e gás natural) e a ANTT (transportes terrestres) foram criadas entre 1996 e 2001. Quando da desestatização do setor de serviços públicos:

[...] era necessário que a venda das empresas fosse acompanhada pelo desenho de um esquema adequado de regulação, sob pena de substituir

³Consenso de Washington é como ficou conhecido o encontro “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, realizado na capital do Estados Unidos em 1989, cujas discussões e recomendações repercutiram sobre as políticas macroeconômicas a serem implementadas na América Latina. Na ocasião, reforçou-se a retórica liberal como condição para cooperação financeira externa por parte dos principais organismos financeiros internacionais. Para um visão crítica sobre o assunto, ver Batista (1994).

uma situação de monopólio público por outra de monopólio privado. (Giambiagi e Além, 2016, p. 414).

Portanto, essa atmosfera de fatores explica a difusão das agências setoriais no final dos anos 1990, tendo prosseguimento até 2005 com a criação da Anac — responsável, desde 2012, pelas sucessivas rodadas de concessão de blocos de aeroportos e de infraestrutura aeroportuária⁴. Além, é claro, da continuidade das concessões nos setores de transportes terrestres e aquaviários e de petróleo e gás, pelas respectivas agências reguladoras. De mais recente criação, a ANM (mineração) foi instituída em 2017, dando extinção ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). A despeito do lapso temporal entre a ANAC e a ANM, essa é o elemento final da caracterização do processo de agencificação no âmbito federal.

Ainda sobre a alçada dos investimentos em infraestrutura pelo setor privado, Pastore (2017) destaca a inovação jurídica trazida pela Lei nº 11.079, de 30/12/2004, a qual normatiza as parcerias público-privadas (PPPs). As PPPs diferem das concessões comuns da Lei nº 8.987, de 13/02/1995, já que aquelas envolvem contraprestação pecuniária do parceiro público nos projetos de concessão de serviços públicos ou de obras públicas. Com efeito, o contrato prevê remuneração do parceiro privado via tarifa cobrada do usuário acrescida de aporte de recursos do Estado (concessão patrocinada); ou via, exclusivamente, de contraprestação do parceiro público (concessão administrada) (Di Pietro, 2020).

Pastore (2017) argumenta que, embora a distinção entre as duas leis tenha efeitos sobre os contratos administrativos e sobre a repartição dos riscos entre as partes, as diferenças são diminutas quando das implicações econômicas dessas várias modalidades de concessão. Nesse sentido, as PPPs têm potencial indiscutível na mobilização de recursos privados e no fomento aos investimentos em infraestrutura, sobretudo em momentos de deterioração das finanças públicas (Pastore, 2017).

Portanto, o redesenho do papel do Estado na gestão direta dos setores produtivos é um nítido ponto de inflexão, cujo reflexo mais ostensivo, para as instituições, materializou-se nas autarquias especiais incumbidas de tomar decisões técnicas e livres de pressões políticas. Consubstanciando, assim, um marco regulatório mais próximo do desejável, de sorte que as transformações — as quais o modelo anterior tanto agoniou ao resistir em alcançar — sobre os setores de infraestrutura e sobre a provisão de serviços públicos tenham repercussões positivas sobre a decisão dos agentes econômicos e o bem-estar social.

⁴Para uma discussão acerca do processo de privatização nos aeroportos brasileiros e seus desdobramentos sobre o marco regulatório do setor, ver Renzetti (2015).

3.2 Regime Jurídico

O objetivo desta seção é traçar o perfil de todas as agências reguladoras a seguir exploradas na construção dos índices de autonomia. Não seria satisfatório, contudo, explorar uma metodologia voltada para o entendimento dos parâmetros normativos olhando puramente para as características mais aparentes dessas agências reguladoras, ou seja, sem antes estabelecer diálogo com sua interface jurídica.

Por isso, toma-se um passo para trás na tarefa de elucidar os mais relevantes dispositivos do direito administrativo relativos às agências reguladoras. Além de preencher uma lacuna importante na completa caracterização das agências reguladoras, tais elementos do direito far-se-ão úteis quando da construção do índice de autonomia formal.

De acordo com os princípios de organização da Administração Pública, as agências reguladoras integram a Administração Indireta, adquirindo personalidade de direito público. De modo pragmático, tais agências se apresentam na figura de autarquia especial e, como bem explica Di Pietro (2020), essa conjuga de prerrogativas e restrições próprias, notadamente:

3.2.1 Reserva de lei

Nos termos do artigo 37, a Constituição Federal é categórica ao assentar que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia” (Brasil, 1988, Art. 37, XIX). Uma vez que a criação de determinada agência reguladora é a manifestação da vontade do Poder Público, sua retirada do mundo jurídico não poderia ser diferente. Logo, por simetria, sua extinção também enseja necessariamente a edição de uma lei formal.

3.2.2 Pessoa jurídica

Personalidade jurídica própria que se traduz em direitos e obrigações definidos por lei, bem como na capacidade de autoadministração com o auxílio de patrimônio próprio. Dispõe também de servidores e recursos financeiros próprios. Diferentemente dos órgãos integrantes do Poder Central sem personalidade jurídica própria (Administração Direta), a autarquia especial realiza atividades e atos do mundo jurídico em seu próprio nome, respondendo por si mesma aos eventuais casos de responsabilização.

3.2.3 Finalidade pública

Visa ao atendimento de interesse público, isto é, sua finalidade não é o lucro. A respeito, Medauar (2016) esclarece que a finalidade pública da autarquia especial como agência reguladora é, essencialmente, atuar na regulação setorial. A autora acrescenta que, além de regular um setor prestador de serviço público ou explorador de atividade econômica, também configura finalidade pública atuar sobre atividades qualificadas como produção cultural e sobre práticas e mercados vistos como sensíveis na vida da sociedade.

Em rol exemplificativo, Barroso (2002) lista as principais atribuições genéricas das agências, a saber: o monitoramento e controle sobre tarifas; a operação do procedimento licitatório para escolha da empresa concessionária, o reexame periódico do equilíbrio econômico-financeiro entre as partes do contrato; o fomento de políticas públicas de universalização; a fiscalização dos termos contratuais e dos serviços prestados; a arbitragem de conflitos em que haja o envolvimento de usuários, prestadores, investidores e governo; entre outras⁵.

Atenta-se que muitas são as funções da agência reguladora em busca do interesse coletivo. Nesse sentido, alerta-se a impossibilidade de alteração ou inovação dos fins que justificaram sua criação a partir de lei específica, de modo que a natureza de sua atuação só pode ser mudada por ulterior lei específica.

3.2.4 Especialização

A agência reguladora desempenha função marcada por forte especialização dentro de sua área de atuação atribuída por lei, e como tal conta com um quadro de servidores especialistas em regulação setorial e sua atividade é de alta complexidade técnica — que não poderia ser feita com igual singularidade pelo órgãos genéricos da Administração Direta.

Di Pietro (2020) completa que a figura da agência reguladora no Brasil é um dispositivo importado do direito estadunidense, pautado na ideia de neutralidade em relação às demandas políticas — atributo no qual a autonomia das agências encontrou seu alicerce —, e, sobretudo, no propósito de fortalecimento de um ente estatal que opera a partir de um espectro de especialização.

⁵Ainda neste capítulo, é reservada à seção 3.4 a listagem específica das atribuições de cada agência reguladora de interesse.

3.2.5 Autonomia

Regime especial que confere maior autonomia — nos termos da lei, “funcional, decisória, administrativa e financeira” — no que diz respeito às relações com o Poder Executivo e com as demandas políticas (Brasil, 2019, Art. 3º). Destaca-se, por exemplo, o instituto do mandato fixo conferido à mesa diretora das agências (a exoneração é reservada a hipóteses restritas indicadas na lei, de modo a impedir a exoneração *ad nutum*, a qualquer momento, por força de vontade pessoal do Presidente da República). A respeito, Medauar (2016) esclarece que o direito pátrio diferencia as autarquias entre as comuns e as de regime especial, sendo as agências reguladoras, entre outras, pertencentes ao segundo grupo e, como tais, gozam de mais liberdade e de menos controle em comparação às autarquias comuns.

3.2.6 Controle finalístico

Sujeição ao controle positivo do Estado, no sentido em que o Ministério de vinculação executa controle finalístico (ou tutela ministerial ou, ainda, controle de resultado), isto é, certifica-se se a atuação da autarquia especial é compatível com os ditames legais e princípios da Administração Pública. Além de tudo, a agência reguladora deve atuar conforme as políticas públicas desenhadas pelo Poder Público instituidor, e pautada na busca dos resultados que justificaram sua criação. De particular interesse para este trabalho, Di Pietro (2020) esclarece:

Nos termos do artigo 84, II, da Constituição, é da competência privativa do Presidente da República “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”. Não há qualquer possibilidade de serem criadas agências que escapem a essa direção superior do Presidente da República. (Di Pietro, 2020, p. 595).

Contudo, é crucial explicitar que o controle finalístico não se confunde com subordinação hierárquica. Sobre esse assunto, a doutrina jurídica é categórica: a agência reguladora, como qualquer entidade da Administração Indireta, não está subordinada hierarquicamente ao Ministério ao qual está ligada. Isto é, como regra geral, as agências não recebem ordens do Executivo. Em princípio, o que acontece é a tutela ministerial “para fins de controle de legitimidade e de resultado e somente se exerce nos casos expressamente previstos em lei” (Di Pietro, 2020, p. 602). Contudo, “como autarquia de regime especial, os seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo Poder Executivo” (Di Pietro, 2020, p. 606).

Esses dois últimos pontos – autonomia e controle do Estado – são de especial interesse para este trabalho, porque a tutela ministerial é a outra face da moeda da autonomia das agências, esta o objetivo precípua aqui explorado. O próximo capítulo tratará dessa dualidade com profundidade, enquanto a presente seção se volta à contextualização jurídica.

Quando do início da criação das agências reguladoras federais, na década de 1990, não havia uniformidade de lei que ditasse os ritos organizacionais e, em especial, aqueles mais próximos da garantia de autonomia formal — já que a descrição da natureza jurídica da autarquia especial não é suficiente para pontilhar quais são as fronteiras dessa autonomia, como se verifica do exposto acima.

Não obstante terem sido criadas com prerrogativas legais de muita semelhança, a Lei nº 9.986, de 18/07/2000 (posterior, portanto, a criação da Aneel, Anatel, ANP, Anvisa, ANS e ANA⁶), foi a primeira tentativa de uniformizar a gestão de recursos humanos das agências reguladoras. Como afirma Di Pietro (2020), mesmo sem lei genérica à época da criação das seis primeiras agências reguladoras federais, elas obedeceram a um padrão claro observado em cada lei específica individual.

Recentemente, a tendência de harmonização das regras tomou passo largo com a aprovação da Lei nº 13.848, de 25/06/2019. Anunciada pela mídia como “a nova Lei das Agências Reguladoras”⁷, ela dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, isto é, é consideravelmente mais ampla que a primeira lei genérica de 2000. Além disso, trouxe várias inovações jurídicas, uma vez que traz em seu caput a competência de alterar a citada Lei nº 9.986, e todas as outras leis específicas de cada agência reguladora. Pontos específicos da Lei nº 13.848 serão tratados no capítulo seguinte, quando o desenho institucional de cada agência será confrontado a fim da elaboração do indicador de autonomia formal.

3.2.7 Interface com as Agências do Direito Norte-Americano

Como foi dito na seção anterior, o direito estadunidense inspirou fortemente a institucionalização das agências reguladoras no Brasil, sobretudo nas prerrogativas que prescrevem o exercício da regulação a partir de ritos de especialização e, também, no modelo de agência livre de interferências. Acontece que as agências estadunidenses gozam de independência no sentido mais estrito da palavra, isto é, sua atuação pode ser vista como independente dos três Poderes (Di Pietro, 2020).

⁶Essas tiveram lei de criação promulgada, respectivamente, em 1996, 1997, 1997, 1999, 2000 e 2000

⁷Ver Fortini e Fajardo (2019).

Não por acaso as agências norte-americanas possuem competência normativa (função legislativa), e exercem função quase-jurisdicional, que se traduz na resolução de disputas judiciais entre os prestadores privados de serviços públicos e os seus usuários. Quanto ao Executivo, a independência se manifesta nas decisões, as quais não são passíveis de revisão por autoridade fora do própria estrutura da agência (Di Pietro, 2020).

Já no Brasil, não existe independência em relação ao Legislativo, tampouco em relação ao Judiciário. Quanto ao primeiro Poder, Di Pietro (2020, p. 606) esclarece que os atos normativos das agências brasileiras “não podem conflitar com normas constitucionais ou legais, por força do princípio da legalidade”. Em todo caso, a Constituição é implacável: no artigo 49, é competência indelegável e intransferível do Congresso Nacional "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta".

No que se refere ao Poder Judiciário, reforça-se que não há independência. Apesar de a resolução de disputas no âmbito administrativo ter previsão legal (prerrogativa estendida a todos os órgãos administrativos), fato é que não há jurisdição administrativa. Isto é, reina a inafastabilidade da apreciação judicial, de modo que os atos praticados pelas agências podem ser interceptados pelas cortes da Justiça (Di Pietro, 2020).

Em relação ao Executivo, é nessa esfera que a atuação das agências brasileiras tem mais liberdade, destacando-se as vantagens: o mandato para a mesa diretora é fixo, a política de pessoal é própria, os atos da agência não podem ser alterados pelo Ministério de vinculação, etc. — esses e todos os outros pontos relativos à autonomia formal serão cuidadosamente discutidos em capítulo próprio (Di Pietro, 2020).

Fica evidente, portanto, que a independência herdada do modelo regulatório dos Estados Unidos adquiriu traços próprios coadunados ao regime constitucional brasileiro, de modo que não cabe o termo “independência” das agências reguladoras. Em suma, o direito pátrio não admite entes estatais sem tutela do Executivo — esse é o Poder Estatal que importa neste trabalho, uma vez que se estuda a interferência da Presidência da República e de seus Ministérios. Assim, justifica-se a adoção do termo “autonomia” ao longo deste texto, por ser uma notação mais adequada à realidade aqui explorada⁸.

⁸ *Stricto sensu*, usar o termo “independência” não seria errado, prova disso é a Lei 9.472, de 16/07/1997, que instituiu a Anatel, trazer o termo “independência administrativa” ao descrever a natureza jurídica da autarquia especial. Contudo, pelo argumentado acima, considera-se o termo “autonomia” uma notação mais encaixada.

3.3 As Agências Reguladoras no Brasil

O intuito desta seção é oferecer às agências um tratamento econômico e político que não está evidente na abordagem jurídica. Sendo assim, presume-se alcançar uma completa descrição do agente regulador brasileiro.

Giambiagi e Além (2016) descrevem o aparato regulatório brasileiro, durante o ciclo de privatizações, como deficiente e insatisfatório, uma vez que fora seqüela de várias décadas marcadas pelo modelo em que tanto a empresa de serviços básicos como o agente fiscalizador eram órgãos do Estado, resultando, então, em instrumentos de controle de baixa exigência e prestabilidade. Soma-se a essa problemática a paulatina perda de eficiência dos mecanismos que tinham como fim a defesa do usuário e a definição de parâmetros centrados na busca por inovação. Menciona-se:

Ainda que as relações entre concessionária e órgão fiscalizador continuassem a ser, em alguma medida, conflituosas, a pressão sobre a concessionária foi sendo substancialmente amenizada pelo vínculo a um mesmo organismo superior — por exemplo, um ministério. Além disso, as empresas tornaram-se organismos fortes, com altos volumes de recursos e equipes amplas, enquanto os órgãos reguladores do poder concedente enfraqueceram-se tanto em termos de recursos financeiros e materiais quanto em termos de equipes técnicas. (Giambiagi e Além, 2016, p. 430).

A exposição de Giambiagi e Além (2016) mostra que a criação das agências haveria de passar, necessariamente, pela estruturação de um sistema regulatório eficiente capaz de estabelecer regras claras e estáveis, que soavam como novidade. Além de suprir uma carência histórica, esse seria o caminho a ser seguido na guinada de oferecer um ambiente capaz de estimular a retomada de investimentos privados imprescindíveis ao contundente reerguimento do setor de infraestrutura e de serviços de utilidade pública que a economia recém estabilizada precisava.

O papel das agências setoriais era preponderante no estabelecimento de um novo programa institucional capaz de superar os novos desafios da economia brasileira. Giambiagi e Além (2016), listam os principais aspectos qualitativos das agências dentro do papel que elas assumiram nesse novo modelo de Estado regulador.

O primeiro pilar diz respeito à autonomia. Além dos elementos de mandato fixo, de inexistência de subordinação hierárquica e de mediação de conflitos já tratados na seção anterior, destaca-se que a autonomia é a qualidade em que o ator toma as rédeas do sistema, isto é, espera-se comportamento proativo das agências

— em detrimento de uma postura passiva. Não à toa, ela deve construir incentivos econômicos, interpretar as normas de forma flexível e adaptável às carências e à realidade de cada mercado, priorizando a busca por eficiência tecnológica a ser repassada aos consumidores (Giambiagi e Além, 2016).

Barroso (2002) reforça a racionalidade por trás da autonomia outorgada aos agentes reguladores em face dos potenciais abusos do jogo de poder político e burocrático:

A instituição de um regime jurídico especial visa a preservar as agências reguladoras de ingerências indevidas, inclusive e sobretudo, como assinado, por parte do Estado e de seus agentes. Procurou-se demarcar, por esta razão, um espaço de legítima discricionariedade, com predomínio de juízos técnicos sobre as valorações políticas. Constatada a necessidade de se resguardarem essas autarquias especiais de injunções externas inadequadas, foram-lhe outorgadas autonomia político-administrativa e autonomia econômico-financeira. (Barroso, 2002, p. 296).

Nesse contexto de delegação com autonomia, Batista (2011) endossa o debate sobre sua racionalidade política, já que ela representa resigno do Executivo de parte de seu controle hierárquico. Citando De Figueiredo Jr. (2003) e Fiorina (1982), Batista (2011) destaca duas estratégias que justificam a outorga de poderes às autarquias autônomas: “atar as mãos” e “transferência de culpa”. Na primeira, as administrações futuras estariam amarradas a preferências pretéritas, porquanto o governo delegante lançaria um *status quo* de política regulatória, a fim de evitar mudanças sensíveis em governos futuros. Na outra estratégia, a delegação serviria como escudo para decisões impopulares do governo, já que quem responderia pelos atos, e suas possíveis repercussões negativas, seria a autarquia, blindando a popularidade do governo.

Cita-se também a questão da assimetria de informações entre os vários agentes, o que exige da agência uma especialização clara em seus recursos humanos. Nesse sentido, contar com servidores especialistas em regulação tem como efeito o acúmulo de técnicas que lidam com especificidades, situação na qual se sabe cada vez mais os pormenores de cada indústria — é o que Giambiagi e Além (2016, p. 436) chamam de crescimento da “curva de aprendizado sobre a rotina de regulação”. Batista (2011), corrobora o ganho informacional proveniente da *expertise* das agências autônomas.

O terceiro aspecto qualitativo diz respeito ao quão bem a agência consegue lidar com os desafios da descentralização no exercício da fiscalização. Hoje, a lei que regula a prestação de serviços públicos estabelece critérios que devem ser observados

em sua prestação, a fim do serviço ser qualificado como adequado, são eles: continuidade, eficiência, segurança, modernidade de técnicas e equipamentos, modicidade tarifária, generalidade, cortesia na prestação, entre outros (Giambiagi e Além, 2016; Odete Medauar, 2016).

Cabe ao poder concedente fazer cumprir esses critérios, seja quando da prestação privada ou da pública. No entanto, a forte dispersão geográfica surge como problema à medida que dificulta a imposição de regras e, sobretudo, o monitoramento de seu cumprimento e a consequente imposição de sanções. Em suma, a capacidade da agência em estabelecer forças de fiscalização de amplo alcance geográfico é imprescindível ao aparato regulatório moderno (Giambiagi e Além, 2016).

Por fim, Giambiagi e Além (2016) destacam a relevância da coordenação entre a atuação das agências, tanto entre si como entre outros órgãos que também cuidam de regulação e fiscalização, sejam eles localizados no Legislativo, Judiciário ou no próprio Executivo. Nesse sentido, um aparato regulatório eficiente deve preocupar-se em estabelecer ilhas de atuação para que não haja interferências danosas entre as competências e, sobretudo, desenhar mecanismos que conecte a atuação desses entes em torno dos múltiplos objetivos da regulação.

A título de ilustração, cita-se instituições como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que atua na defesa da concorrência e na correção de abusos de poder econômico; os institutos de defesa do direito consumidor; e as entidades de proteção ambiental. A cooperação entre esses vários órgãos, desde o nível municipal ao federal, inclusive através da troca de informações e dados, é fundamental para a promoção regulatória de modo competente (Giambiagi e Além, 2016).

Definidos os aspectos institucionais desejáveis no cenário de reestruturação dos setores que teriam suas atividades concedidas à iniciativa privada, resta, por vez, sistematizar as principais funções a serem exercidas pelas agências encarregadas de coordenar essas mudanças e dar prosseguimento à constante melhoria da infraestrutura nacional.

Compete às agências reguladoras a implementação da política fixada, pelo ministério de vinculação, para o setor de atuação; a edição de atos normativos a fim de auxiliar na execução dessa política — aqui fica evidente que o poder regulador é o poder normativo; a fiscalização de tais normas, bem como aplicação de sanções aos infringentes; dentro de seu âmbito de atuação, resolução de conflitos entre os consumidores, os prestadores e o próprio Estado; e a investigação de denúncias que apontem abusos de poder econômico, preços predatórios e práticas anticompetitivas.

Além disso, é competência das agências definir conceitos operacionais a serem incluídos nos contratos de concessão com o fim, por exemplo, de buscar ganhos de produtividade ou de nortear a discriminação dos usuários por faixas de preço (Odete Medauar, 2016; Giambiagi e Além, 2016).

3.3.1 Desenho Institucional

Por fim, o desenho institucional de cada agência examinada neste trabalho é sistematizado de modo a facilitar a comparação entre elas, sobretudo no que diz respeito às atribuições. Além disso, cumpre-se o papel de evidenciar os principais traços dos mercados nos quais elas atuam, dos agentes envolvidos e dos propósitos gerais que delimitam suas decisões de regulação. A fonte de informação primária é a própria lei de criação de cada autarquia.

Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel

1. Criação: Lei nº 9.427, de 26/12/1996
 2. Vinculação: Ministério de Minas e Energia
 3. Modalidade de regulação: Econômica
 4. Principais atribuições: Regular a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; promover as atividades de outorga de empreendimentos e serviços de energia elétrica; fiscalizar as concessões, as permissões e os serviços de energia elétrica; e implementar as políticas e diretrizes do governo federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos
-

Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

1. Criação: Lei nº 9.472, de 16/07/1997
 2. Vinculação: Ministério das Comunicações
 3. Modalidade de regulação: Econômica
 4. Principais atribuições: Implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações; exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica; celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções; e expedir ou reconhecer a certificação de produtos de telecomunicações
-

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

1. Criação: Lei nº 9.478, de 06/08/1997
 2. Vinculação: Ministério de Minas e Energia
 3. Modalidade de regulação: Econômica
 4. Principais atribuições: Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis; e implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, com ênfase na garantia do suprimento, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos
-

Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa

1. Criação: Lei nº 9.782, de 26/01/1999
 2. Vinculação: Ministério da Saúde
 3. Modalidade de regulação: Social
 4. Principais atribuições: Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados; e coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
-

Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS

1. Criação: Lei nº 9.961, de 28/01/2000
 2. Vinculação: Ministério da Saúde
 3. Modalidade de regulação: Social
 4. Principais atribuições: Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores; estabelecer critérios de controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras de planos privados de saúde; e regular as características gerais dos contratos utilizados na atividade das operadoras
-

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA

1. Criação: Lei nº 9.984, de 17/07/2000
 2. Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Regional
 3. Modalidade de regulação: Econômica
 4. Principais atribuições: Regular e fiscalizar, em corpos de água de domínio da União, o direito de uso de recursos hídricos e a prestação concessionada dos serviços públicos de irrigação, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina normativa da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência; e coordenar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como fazer cumprir as diretrizes da Lei das Águas do Brasil e do novo marco legal do saneamento básico;
-

Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

1. Criação: Lei nº 10.233, de 05/06/2001
 2. Vinculação: Ministério da Infraestrutura
 3. Modalidade de regulação: Econômica
 4. Principais atribuições: Regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes terrestres, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens; e implementar as políticas do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e do Ministério dos Transportes, no âmbito de suas atribuições
-

Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq

1. Criação: Lei nº 10.233, de 05/06/2001
 2. Vinculação: Ministério da Infraestrutura
 3. Modalidade de regulação: Econômica
 4. Principais atribuições: Regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, tornando mais econômica e segura a movimentação de pessoas e bens; e implementar, em seu âmbito, as políticas do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e da Secretaria de Portos da Presidência da República
-

Agência Nacional de Cinema - Ancine

1. Criação: Medida Provisória nº 2.228-1, de 06/09/2001
 2. Vinculação: Ministério do Turismo
 3. Modalidade de regulação: Social
 4. Principais atribuições: Fomentar, regular e fiscalizar o mercado do cinema e do audiovisual, estimulando seu desenvolvimento e promovendo a cultura nacional e a língua portuguesa; atuar em todos os elos da cadeia produtiva do setor, incentivando o investimento privado e a competitividade; e promover a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais
-

Agência Nacional de Aviação Civil - Anac

1. Criação: Lei nº 11.182, de 27/09/2005
 2. Vinculação: Ministério da Infraestrutura
 3. Modalidade de regulação: Econômica
 4. Principais atribuições: Regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil, promovendo o desenvolvimento do setor; emitir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis; estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária; reprimir infrações às normas do setor, inclusive quanto aos direitos dos usuários; e implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil
-

Agência Nacional de Mineração - ANM

1. Criação: Lei nº 3.575, de 26/12/2017
 2. Vinculação: Ministério de Minas e Energia
 3. Modalidade de regulação: Econômica
 4. Principais atribuições: regular e fiscalizar a atividade de mineração e dos recursos minerais brasileiros, exceto hidrocarbonetos e substâncias nucleares, além de promover a gestão dos recursos minerais da União, observando a utilidade pública e o interesse nacional; e implementar, em seu âmbito, a política nacional para as atividades de mineração e as políticas de planejamento setorial definidas pelo Ministério de Minas e Energia
-

4 Autonomia e Ambiente Regulatório

Ainda que este trabalho não trate diretamente de qualidade regulatória, o objeto de análise da autonomia das agências é indubitavelmente um dos componentes medulares do ambiente regulatório de qualquer economia, cujos efeitos repercutem sobre a atração de investimentos, o estoque de infraestrutura, o fornecimento e acesso a utilidades públicas, o atendimento do interesse coletivo, entre outros méritos discutidos acima.

A delegação da atividade reguladora às autarquias dotadas de autonomia mantém respaldo no discurso segundo o qual a estabilidade e a qualidade regulatórias são elementos-chave na catalização de investimentos de longo prazo, sobretudo nos setores de infraestrutura (Pó, 2009). Nesse sentido, a delegação revestida de autonomia pode ser vista como uma estratégia do governo de lidar com incertezas políticas e, sobretudo, privilegiar a credibilidade da política regulatória. Se um dos propósitos é estimular investimentos, a credibilidade é um valioso ativo dessa política regulatória (Gilardi, 2005).

Como visto, as reformas na economia brasileira da década de 1990 guardam franca associação com o processo de agencificação e de reorientação do setor produtivo. Notadamente, um dos pilares do PND¹ era a preocupação com a deficiente infraestrutura nacional e, neste contexto, buscou-se um ambiente que privilegiasse a retomada dos investimentos privados, que responderiam pelo sucesso das reformas no pós-privatizações (Giambiagi e Além, 2016). Esse ambiente atrativo só seria possível a partir de um sistema regulatório eficiente, para o qual “a criação de um órgão regulador do setor, dotado de especialidade, imparcialidade e autonomia nas decisões” é condição necessária (Giambiagi e Além, 2016, p. 428).

No mais recente cenário, perpetua-se o diagnóstico de baixo estoque e volume de investimentos em infraestrutura. É o que afirma o *Global Competitiveness Report 2019*, amplo relatório do *World Economic Forum* no qual é estabelecida comparação entre 141 países no que diz respeito à competitividade nacional, a partir de variáveis que medem infraestrutura, qualidade institucional, estabilidade macroeconômica, facilidade de fazer negócios, entre outros. No *ranking* geral, o país ocupa a 71º

¹A Lei nº 8.031, de 12/04/1990, descreve entre os objetivos do Programa “a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada”, bem como “modernização do parque industrial do País” (Brasil, 1990, Art. 1º, III e IV).

posição; enquanto no pilar de infraestrutura cai para 78º posição².

O baixo desempenho relativo da economia brasileira é similarmente atestado pelo *IMD World Competitiveness Yearbook* de 2020, do *IMD World Competitiveness Center*, outro relatório referência na avaliação da competitividade global. A partir de dados da performance de 63 países, baseados em 332 critérios agregados em 4 pilares — performance econômica, eficiência governamental, eficiência em negócios e infraestrutura —, o país é relegado à 56º posição; enquanto no quesito infraestrutura ocupa a 53º posição.

Reforça-se, assim, a importância do ambiente regulatório na captação de investimentos, de especial interesse os privados, que, por sua vez, são intrínsecos e indispensáveis ao processo de crescimento da renda *per capita*. Esse entendimento encontra respaldo inclusive em documentos recentes do governo brasileiro — caso de relatório de conjuntura da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE), ligada à Presidência da República, elaborado em 2018. Além de centralizar nas parcerias com o setor privado uma importante alternativa de provisão de infraestrutura, o documento frisa o papel da regulação como catalizador desses projetos (SAE, 2018).

Sobre esse ponto, SAE (2018) traz recomendações colhidas a partir de um *survey* respondido por 50 profissionais do setor de infraestrutura, sobre os desafios que o investimento privado nesse setor encontra no país. Destaca-se o olhar para o eixo da regulação, cujas sugestões envolvem: aumentar a autonomia decisória, orçamentária e administrativa das agências; aprimorar o processo de elaboração de suas normas; garantir maior estabilidade do marco regulatório; entre outros.

Nessa esteira de raciocínio, a partir do indicador de qualidade regulatória proposto em Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010), Rocha (2020) mostra, ao examinar 18 economias emergentes³ entre 2000-2018, que há resposta positiva e robusta entre a posição no *ranking* de qualidade regulatória estudado e entre o volume de investimentos em projetos de infraestrutura privados captados pelos países.

No trabalho a importância do ambiente regulatório é colocada em números: caso Brasil ocupasse a posição do Chile (economia latino-americana com melhor desempenho) no *ranking* de 2018, estima-se que seria possível aumentar o investimento potencial privado em 1.59% do PIB, o que representaria um acréscimo de 146% em

²No desagregado do pilar de infraestrutura, o Brasil tem seu pior desempenho relativo nos componentes que medem a qualidade da infraestrutura rodoviária (116º posição), a eficiência dos serviços portuários (104º posição) e a qualidade da oferta energética (102º posição.). Ver World Economic Forum (2019).

³Argentina, Brasil, China, Chile, Colômbia, Índia, Indonésia, Malásia, México, Paquistão, Peru, Filipinas, Rússia, África do Sul, Tailândia, Turquia, Uruguai e Vietnã — que juntos correspondem a 89% fluxo de investimento privado para os países emergentes no período (Rocha, 2020).

relação à média anual histórica de 1.09%, entre 2000-2018. A média histórica para o investimento total é de 1.84%, assim o investimento total simulado chegaria a 3,43% do PIB — valor bem mais próximo dos 4,25% de investimento total requerido que é sugerido para o Brasil pelo Banco Mundial (Rocha, 2020)⁴.

Tiryaki (2012) explora a relação, para o setor de energia, entre autonomia formal das agências reguladoras e investimentos privados. A análise econométrica é estendida a 87 países em desenvolvimento, e sugere o peso das variáveis “nível de renda per capita”, “estabilidade econômica” e, em especial, “autonomia” na catalização de investimentos privados — agregados para o período 1990-2009.

Sobre a dimensão dos coeficientes, em particular para o caso brasileiro, Tiryaki (2012) encontra que o aumento de 10% no grau de autonomia formal da Aneel seria responsável por uma elevação no nível de investimento privado per capita em energia de 32,5% — enquanto os mesmos 10% de aumento nas variáveis exógenas “nível de renda per capita” e “estabilidade econômica” implicariam, respectivamente, acréscimos (bem menores) de 6,9% e 3,5% na variável explicada.

Lazzarini, Lima e Makhoul (2017) acentuam a relevância do ambiente regulatório como condição necessária para a atração de capital privado em projetos de infraestrutura no Brasil. Em especial, autoridades autônomas são o mecanismo adequado para mitigar alterações de contrato que mudam a rentabilidade do parceiro privado, em direção a políticas tarifárias mais módicas em anos eleitorais, por exemplo (Lazzarini, Lima e Makhoul, 2017). Por outro lado, são habituais as renegociações de contratos demandadas pelo parceiro privado, os quais oferecem lances artificialmente baixos na licitação de concessões e de projetos, na expectativa de conseguir revisão futura de tarifas e termos mais vantajosos (Mattos 2013).

Analisando 307 concessões na América Latina, entre 1989-2000, cobrindo os setores de transporte e água, Guasch, Laffont e Straub (2008) mostraram alta incidência de renegociação desses contratos de infraestrutura. As estimações indicam que a participação de reguladores autônomos na estruturação e monitoramento dos contratos reduz a probabilidade média de renegociação entre 5.0% e 7.3% (Guasch, Laffont e Straub, 2008). Tal evidência advoga que a redução de renegociações de contratos pode ser um indicativo de avanço na governança regulatória e de mitigação da interferência externa, ambos sob o paradigma central da autonomia.

Por fim, Rocha (2020) indica o aumento da importância relativa da variável qualidade regulatória para a atração de investimentos privados após a crise financeira

⁴A série histórica usada por Rocha (2020) baseou-se na base de dados de PPI (2018), mantida pelo Banco Mundial.

de 2008, apontando, então, para um quebra estrutural no comportamento dos investidores. Quando ocorre um evento carregado de incerteza — como é o caso da atual crise pandêmica retroalimentada pela incessante crise política, além do pífio desempenho dos setores produtivos —, resultados como o de Rocha (2020) mostram que capital privado se torna fundamentalmente mais seletivo⁵.

Em um cenário de descrença com as instituições e incerteza quanto ao futuro da economia e da política, torna-se ainda mais relevante o esforço de avaliar-se o instituto da autonomia das agências reguladoras, pois, dentro de um arcabouço institucional maior, elas podem atuar a partir políticas públicas voltadas ao fortalecimento da estabilidade macroeconômica do país.

4.1 Como medir autonomia?

O que torna um regulador independente não é puramente seu desenho institucional. Independência não é outorgada, na verdade, ela precisa ser consubstanciada através das práticas do regulador. Esse é ponto de partida de extenso estudo realizado pela OCDE sobre 26 países (majoritariamente membros da Organização), voltado para o entendimento da autonomia sob múltiplos aspectos, em especial, sob como ser traduzida na prática (OECD, 2016).

O documento traz como fato estilizado da literatura a predominância de estudos voltados para a medição da autonomia formal (*de jure*). Nesses, as principais variáveis analisadas incluem aquelas ligadas ao processo de indicação dos diretores e às hipóteses de exoneração; à forma de financiamento das agências; à admissão e administração de recursos humanos; à prestação de conta perante os outros Poderes; ao poder de fixação e revisão de tarifas e contratos; entre outros (OECD, 2016).

Já os poucos trabalhos preocupados com a autonomia na prática (*de facto*) desdobram-se sobre aspectos de autonomia orçamentária e de “variabilidade política sensível ao tempo” (*time-sensitive political variability*) — como a rotatividade das lideranças das agências reguladoras (OECD, 2016, p. 24).

Seja qual for a metodologia, a autonomia não é um fim em si, mas um meio de intervenção sobre as falhas de mercado, de maneira que resulte em ganhos de eficiência, ou seja, seus efeitos sobre a regulação devem ser visíveis a partir do

⁵Na literatura econômica o relacionamento entre a incerteza e a dinâmica de investimentos é bem documentado. Bloom, Bond e Reenen (2007) advogam sobre o “cautionary effect”, segundo o qual as firmas adotam posturas cautelosas de investimento quando em situação de incerteza sistêmica, reduzindo o volume de inversões e a resposta das firmas a políticas de estímulo. Em verdade, desde pelo menos o trabalho seminal de Keynes, na década de 1930, o papel da incerteza sobre o investimento tem sedimentado raízes no pensamento econômico.

funcionamento dos mercados (OECD, 2016). Nesse sentido, a Organização destaca a estratégia de alguns trabalhos cujos objetos são os efeitos e impactos da autonomia. Assim, ela é usada como variável explicativa em modelos econométricos que traçam a sua relação com a atração de investimentos em infraestrutura, com a performance e eficiência dos setores regulados, com o acesso a serviços públicos e sua qualidade, com o valor das tarifas, entre outros (OECD, 2016).

O entendimento segundo o qual autonomia formal não implica direta e irrestritamente em autonomia na prática é reforçado por Gilardi e Maggetti (2011), Maggetti (2007) e Sampaio (2013). Gilardi e Maggetti (2011) sustentam essa tese ao apresentar dados para 16 países europeus desenvolvidos, e concluem que há reguladores *de facto* autônomos, embora sem essa mesma garantia no papel, e vice-versa. Ademais, a pesquisa alcança nos dados de autonomia formal que as agências de utilidades públicas e de setores econômicos são, em média, significativamente mais autônomas que as de regulação social (Gilardi e Maggetti, 2011).

A publicação de Maggetti (2007) é mais categórico: a relação entre as duas dimensões de autonomia é complexa e “autonomia formal não é condição necessária e nem suficiente para explicar variações na autonomia *de facto* das agências”⁶. Maggetti (2007) vê fortes implicações desse resultado sobre a performance da regulação, uma vez que a fraca correlação entre as duas autonomias pode minar a capacidade dos reguladores de entregar decisões técnicas e sem pressões externas.

Sampaio (2013), cuja metodologia parte da análise econômica do direito do conceito de regulação sob o paradigma histórico, institucional e doutrinário das agências — destaca-se ser essa uma abordagem alternativa, porém os resultados vão ao encontro daqueles em OECD (2016), Gilardi e Maggetti (2011), e Maggetti (2009) —, sugere que a intenção do legislador brasileiro em dotar o regulador de autonomia tem baixa eficácia em garantir, em um contexto de predomínio do Executivo e de reduzida participação da sociedade, práticas regulatórias de fato livres de pressão.

Sobre o esforço empírico de medição da autonomia, Gilardi (2005) propõe um índice formal composto por 5 dimensões: (i) *status* (tempo de mandato, recondução ao cargo, e formas de admissão e exoneração) do diretor-presidente; (ii) *status* dos outros membros da mesa diretora; (iii) controle e ligações com o governo e o Legislativo; (iv) autonomia financeira e organizacional; (v) extensão das competências regulatórias. Destaca-se que a contribuição de Gilardi (2005) para a construção de medidas de autonomia é seminal e, como visto no início desta seção, (OECD, 2016) sinaliza

⁶*Ipsis litteris*, “formal independence is neither a necessary nor a sufficient condition for explaining variations in the *de facto* independence of agencies”. (Maggetti, 2007, p.271).

indiretamente que os trabalhos mais recentes sobre o cálculo da autonomia *de jure* rememoram as variáveis em Gilardi (2005).

Em relação à literatura dedicada a avaliar o ambiente regulatório brasileiro, Dematté (2019) acessa a atuação de 7 agências federais do setor de infraestrutura, a partir de abordagem metodológica qualitativa, cuja proposta final é a elaboração de um indicador de qualidade regulatória. As agências são avaliadas sob 6 critérios que dizem respeito a 3 variáveis — (i) análise de impacto regulatório (AIR); (ii) transparência e controle social; e (iii) implementação de ferramentas comportamentais. Como é usual na construção de índices cujos argumentos são dados qualitativos, Dematté (2019) pontua justificadamente cada critério e agrega os valores em torno de um índice de fácil comparação⁷.

Em extensa análise de 19 agentes reguladores⁸, CNI (2014) propõe a construção de um índice de qualidade regulatória (IQR-CNI), cujo foco é a formação de uma agenda de reforma regulatória. A metodologia consiste em acessar, por meio de um canal direto de autoavaliação, a aplicação dos principais processos e ferramentas que constituem o constructo de boa regulação de mercados, a partir de 3 grupos de variáveis — (i) produção de novas regras de regulação; (ii) estoque de regras de regulação; (iii) capacitação e orientação para reforma regulatória.

Os resultados do IQR-CNI mostram que as práticas regulatórias apresentam grande variação entre os pesquisados. Por sua vez, o produto final do IQR-CNI não é ranquear os órgãos, mas confrontar os resultados com as mais proeminentes práticas internacionais de gestão regulatória, a fim de oferecer recomendações de políticas públicas. Essas abrangem a publicação anual de agendas regulatórias, como forma de fortalecer o planejamento e o diálogo entre os atores; a padronização das práticas de consultas públicas; a promoção de uma cultura de tomada de decisões baseadas em evidências; a revisão sistemática do aparelho administrativo que afeta o ambiente de negócios; entre várias outras (CNI, 2014).

À luz desta revisão de literatura, ficará nítido que a metodologia proposta a seguir para a construção dos índices de autonomia tem respaldo em estudos

⁷Os resultados encontrados do índice de qualidade regulatória colocam a Aneel na melhor posição, enquanto a ANA e a ANP possuem a pior avaliação. O valor do índice, que varia entre 0 e 1, para Anatel, Aneel, ANP, ANTT, Antaq, Anac e ANA são, respectivamente, 0,75, 0,97, 0,27, 0,65, 0,64, 0,64, 0,25. Para detalhes, ver (Dematté, 2019).

⁸ANA, Anac, Anatel, Ancine, Aneel, ANP, ANS, Antaq, ANTT, Anvisa, AEB (Agência Espacial Brasileira), CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), CVM (Comissão de Valores Mobiliários), DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral, ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial), SDC (Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo), Sudeco (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste), e Sudene (Superintendência Desenvolvimento do Nordeste).

proeminentes da área. Os capítulos anteriores justificaram a relevância do tema, acrescenta-se ainda a escassez de trabalhos, sobretudo atuais, que se propõem a medir a autonomia das agências reguladoras federais no Brasil. Além de contribuir para o debate sobre a relevância do instituto da autonomia, o esforço empírico também será útil para confrontar os resultados com dois fatos estilizados da literatura, quais sejam: se autonomia formal não necessariamente implica em autonomia na prática; e se autonomia formal é mais forte nas agências de utilidades públicas e de setores econômicos que naquelas voltadas à regulação social.

5 Metodologia e Discussão

A metodologia empírica explorada neste trabalho encontra inspiração na contribuição de Batista (2011), cujas estatísticas apresentadas foram pujantes para o debate brasileiro sobre regulação e sistematicamente alinhadas com literatura empírica internacional. Desde então, poucas pesquisas se propuseram a dar continuidade à medição da autonomia de modo abrangente no Brasil, provavelmente em razão da natureza escassa e descentralizada dos dados brutos necessários.

Urge, pois, a atualização dessas estatísticas e índices, que, neste trabalho, recebem múltiplos refinamentos, como a readequação de variáveis jurídicas, a métrica de cálculo da variável contingenciamento, entre outras modificações explicados ao longo do texto. O intervalo coberto pelos dados é de 1997 a 2020, e para as agências Aneel, Anatel, ANP, Anvisa, ANS, ANA, ANTT, Antaq, Ancine e Anac. Portanto, todo o período disponível. Por ter apenas pouco mais de três anos de operação, optou-se pela não inclusão da ANM na amostra.

5.1 Índice de Autonomia Formal

A primeira parte da estratégia metodológica consiste em infiltrar o desenho institucional das agências reguladoras federais e criar um índice de autonomia formal, ou *de jure*, perante o Executivo. Para tanto, far-se-á uso de parâmetros majoritariamente normativos presentes na legislação e na doutrina jurídica, que amparam essas autarquias especiais, além de seus respectivos regimentos internos.

A seguir, as variáveis de interesse na construção do índice de autonomia formal são justificadas, bem como a direção de seu impacto no sentido de contribuir, ou não, para os ganhos de autonomia formal que se busca capturar. Por sua vez, a tabela 1 sistematiza tais variáveis.

5.1.1 Variáveis

- Mandato: tem por objetivo acessar o horizonte temporal dos diretores quando da ocupação do cargo. Nesse sentido, olha-se para a duração do exercício da função pública dos membros do órgão colegiado, o responsável pelas principais decisões normativas da agência. Além de garantir tempo hábil direcionado ao exercício pleno da função regulatória, opta-se pelo corte de pelo menos

quatro anos, pois esse é o tempo de mandato de um importante personagem de pressão, o Presidente da República. Desse modo, como o início do mandato para diretor não necessariamente coincide com o início do mandato presidencial, ser empossado por pelo menos quatro anos significa que o desfecho do mandato como diretor será sob a agenda de um governo diferente daquele que fez a indicação à função. Assim, quanto maior o tempo de mandato, maior o grau de autonomia formal. Pontua-se 1 às agências em que o mandato é maior ou igual a quatro anos; e 0,5 àquelas em que o tempo é maior ou igual a três e menor que quatro anos;

- Indicação: tem por objetivo acessar se as indicações dos diretores ao órgão colegiado máximo são contaminadas por um viés de apadrinhamento nos cargos públicos. Uma vez que necessita da observância de outro Poder, a indicação compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo é indicativo de maior impessoalidade. Logo, se a indicação é compartilhada, espera-se que maior seja o grau de autonomia formal;
- Expertise: tem por objetivo acessar se o indicado à diretoria tem habilidade técnica e experiência profissional compatíveis com as atribuições do cargo — rememora-se que as agências reguladoras respondem por atividades de alta complexidade técnica. Como é comum as indicações a cargos em comissão terem caráter puramente político, ter expertise na área de atuação da agência pode atenuar o viés de favoritismo, de sorte que a exigência de conhecimento técnico indique um maior grau de autonomia formal;
- Recondução: tem por objetivo acessar se a designação ao cargo de diretor pode ser prorrogada por outro mandato consecutivo. Uma vez que a possibilidade de recondução incentiva o diretor a alinhar-se às preferências e à agenda do Executivo na expectativa de ser recompensado, se proibida, acredita-se em ganhos de autonomia formal;
- Exoneração: tem por objetivo acessar as condições em que a exoneração dos diretores é exequível. Se essa pode ser assinada unilateralmente, *ad nutum*, pelo Executivo, maior será o incentivo para o regulador distanciar-se dos objetivos da agência para que possa alinhar-se aos interesses do governo. Dessa forma, a exoneração justificada (seja por condenação judicial transitada em julgado ou por condenação em processo administrativo disciplinar) traz mais autonomia para os diretores tomarem decisões que desagradem ao Planalto, por exemplo. Logo, maior o grau de autonomia formal;

- Poder normativo: tem por objetivo acessar o poder de editar normas, com força de lei, no âmbito regulatório da agência. Entende-se como poder normativo (comum) a competência de expedir normas necessárias ao exercício da atividade regulatória, além da prerrogativa de interpretar conceitos jurídicos contidos na legislação, no âmbito do agência, sem inovar na ordem jurídica, sob pena de interferência contra o Poder Legislativo. No ordenamento brasileiro, todas as agências possuem poder normativo como o acima descrito. Contudo, por força constitucional, algumas agências gozam de função normativa mais ampla, uma vez que tiveram seu poder normativo outorgado pela Carta Magna, e não por lei ordinária. Na medida em que o poder normativo significa permissão para criar regras, quanto mais ampla e tempestiva sua natureza, maior a autonomia formal. Pontua-se 0,5 às agências com poder normativo comum; e 1,0 àquelas com poder normativo amplo;
- Revisão: tem por objetivo acessar o grau de interferência legal nas decisões da agência. Em princípio, compete ao Judiciário a reversão das decisões do regulador, uma vez que aquele é responsável por veredictos imparciais. Quando o Ministério de vinculação exerce tutela sob algum ente da Administração Indireta, há o receio de que o governo altere as decisões do regulador a seu gosto. Limitar ao Judiciário o papel de revisor oferece segurança jurídica à agência e, sobretudo, coloca o regulador na posição de última instância administrativa para julgamento dos recursos contra seus atos. Se esse é o caso, espera-se ganhos de autonomia formal;
- Fins: tem por objetivo acessar se a finalidade da agência pode ser alterada ou desviada das justificativas que motivaram sua criação por lei. Se, por exemplo, for vedado o uso dos recursos financeiros, patrimônio e corpo técnico da agência para fins que destoam da atividade regulatória, há mais proteção contra interferências políticas. Se a agência não puder ter os fins alterados pelo Executivo — isto é, reserva-se unicamente ao Legislativo tal competência —, maior a medida de autonomia formal;
- Orçamento: tem por objetivo acessar o grau de autonomia orçamentária da agência. Se a agência é responsável por sua própria dotação orçamentária, acredita-se em menos represálias por parte do Executivo com o intuito de afetar sua capacidade financeira e, logo, seu potencial de exercer plenamente suas atividades. Assim, vincula-se autonomia orçamentária à autonomia formal;

- **Pessoal:** tem por objetivo acessar o grau de autonomia da política de pessoal da agência, excluindo-se as funções de diretoria (cargos em comissão). Como visto, as agências desempenham atividades especializadas de alta complexidade técnica, para tanto, há de contar com quadro próprio de servidores. Se o governo não interfere na administração de recursos humanos e na alocação de funcionários, maior a medida de autonomia formal. Pontua-se 1 às agências que possuem política de pessoal autônoma desde o começo de sua entrada em operação; e 0,5 àquelas que ganharam essa autonomia de forma não automática, isto é, após um período de transição.

Variável	Descrição	Codificação
Mandato	O mandato dos diretores é maior ou igual a quatro anos?	1 (Sim) 0,5 ($3 \leq M < 4$ anos) 0 ($M < 3$ anos)
Indicação	A indicação dos diretores é compartilhada?	1 (Sim) 0 (Não)
Expertise	É exigido dos diretores conhecimento específico e experiência na área de regulação?	1 (Sim) 0 (Não)
Recondução	A recondução é proibida?	1 (Sim) 0 (Não)
Exoneração	A exoneração somente é possível com justificativa legal?	1 (Sim) 0 (Não)
Poder Normativo	A agência tem poder normativo amplo ou comum?	1 (Amplio) 0,5 (Comum) 0 (Caso contrário)
Revisão	As decisões da agência somente são passíveis de revisão do Judiciário?	1 (Sim) 0 (Não)
Fins	É vedado ao Executivo alterar a finalidade da agência?	1 (Sim) 0 (Não)
Orçamento	O orçamento é definido pela própria agência?	1 (Sim) 0 (Não)
Pessoal	A política de pessoal é definida pela agência?	1 (Sim) 0,5 (De início, não) 0 (Não)

Fonte: Batista (2011) com alterações. Elaboração própria.

Tabela 1 – Índice de Autonomia Formal: Variáveis

5.1.2 Estimação, Resultados e Discussão

Na tabela 2 são apresentadas as estimações das dez variáveis para cada agência reguladora. Note que as variáveis “indicação”, “expertise”, “recondução”, “exoneração”, “revisão” “fins” e “orçamento” não apresentam variação, de modo que tais dispositivos são homogêneos entre todas as agências. Ressalta-se que ter parâmetros invariáveis é um resultado esperado, uma vez que as agências compartilham do mesmo desenho institucional, isto é, partem da mesma natureza jurídica e foram instituídas, em maior ou menor grau, com os mesmos fins.

Parte dessa paridade legal é justificada por normas que são aplicadas a todas as agências. Este é o caso do dispositivo que trata do processo compartilhado de escolha dos diretores, os quais devem ser “indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal” (Brasil, 2000c, Art. 5º). A mesma lei exige da mesa colegiada comprovada expertise nos termos: “formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados” (Brasil, 2000c, Art. 5º). Além disso, todas as agências já admitiram recondução de diretores¹.

Sobre a exoneração do cargo, a mesma Lei nº 9.986, de 18/07/2000 — aplicada à gestão de recursos humanos das agências reguladoras desde 2000 e que abarca, portanto, todas elas desde os primórdios do processo de agencificação — dispõe que “os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar” (Brasil, 2000c, Art. 9º).

No que diz respeito à revisão dos atos, o Executivo, mesmo que responsável pela supervisão ministerial, não tem competência legal para alterar as decisões das autarquias — diz-se que não cabe recurso hierárquico impróprio interposto contra as deliberações das agências. Sob risco de atentar contra a autonomia outorgada em lei, em tese, é “inadmissível que as decisões tomadas pelas agências possam ser revistas ou modificadas por algum agente político (Ministro ou Secretário de Estado)” (Barroso, 2002, p. 302). Além disso, a subordinação da agência seria contraproducente para os seus fins, porquanto seus atos são estritamente técnicos ou orbitam sobre a área de especialização na qual a autarquia foi especialmente designada a atuar, de sorte que o Poder Executivo sequer tem a perícia necessária para modificar matérias complexas de regulação setorial.

Nos termos do artigo 37, XIX, a Carta é categórica ao assentar que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia” (Brasil, 1988, Art. 37, XIX). De modo

¹Ver as alterações previstas pela Lei nº 13.848, de 25/06/2019, na subseção 5.1.2.

Agência	Mandato	Indicação	Expertise	Recondução	Exoneração
Aneel	1	1	1	0	1
Anatel	1	1	1	0	1
ANP	1	1	1	0	1
Anvisa	0.5	1	1	0	1
ANS	0.5	1	1	0	1
ANA	1	1	1	0	1
ANTT	1	1	1	0	1
Antaq	1	1	1	0	1
Ancine	1	1	1	0	1
Anac	1	1	1	0	1

Agência	Poder Normativo	Revisão	Fins	Orçamento	Pessoal
Aneel	0,5	1	1	0	1
Anatel	1	1	1	0	1
ANP	1	1	1	0	1
Anvisa	0,5	1	1	0	1
ANS	0,5	1	1	0	1
ANA	0,5	1	1	0	1
ANTT	0,5	1	1	0	1
Antaq	0,5	1	1	0	1
Ancine	0,5	1	1	0	0,5
Anac	0,5	1	1	0	1

Fonte: Brasil (1996, 1997a, 1997b, 1999, 2000a, 2000b, 2000c, 2001a, 2001b, 2001c, 2005)
 Elaboração própria.

Tabela 2 – Índice de Autonomia Formal: Estimação

simétrico, está apoiado na doutrina e na jurisprudência o entendimento segundo o qual a retirada dessas autarquias do mundo jurídico deva ocorrer por lei específica, assim como a alteração dos seus fins, se analisada e julgada possível, precisa do crivo do Legislativo, só assim poderão ser feitas alterações nas leis em questão.

Quanto ao orçamento, o § 5º do Art. 165 da Constituição Federal estabelece que a proposta orçamentária anual é de iniciativa do Executivo, enquanto o Poder Legislativo decide sobre sua aprovação. Em seguida, a proposta orçamentária anual sofre sanção do Executivo, transformando-se em lei e dando início à execução orçamentária — ocorre, então, a liberação de verbas. Portanto, nenhuma agência responde pela definição de seu orçamento.

Se por um lado as agências compartilham de parâmetros normativos equivalentes, por outro, seus respectivos regimentos internos apresentam diferenças que trazem gradações importantes para o indicador de autonomia. A tabela 2 mostra como as variáveis “mandato”, “poder normativo” e “pessoal” divergem. Sobre a primeira, em oito agências, os diretores são indicados para período maior ou igual a quatro anos, as exceções são a ANS e Anvisa com mandatos de três anos.

O poder normativo das agências, cujo fundamento é atender à necessidade crescente de ditar regras baseadas em questões técnicas com mínima influência política, deve estar amparado em fundamento legal. Embora o legislador tenha definido o objeto e as diretrizes gerais da regulação, cabe ao ente regulador definir suas especificidades técnicas — em especial, órgãos colegiados, como é o caso das agências reguladoras, exteriorizam seu poder normativo na forma de resoluções. Quanto à extensão, apenas a Anatel e ANP possuem normatividade ampla, porquanto são as únicas com previsão expressa na Constituição, Art. 21, XI e Art. 177, § 2º (Di Pietro, 2020; Da Silva, 2020).

Já as outras agências possuem poder normativo comum, pois esse não deriva de fundamento jurídico-constitucional, mas de lei ordinária. É importante notar que as leis ordinárias fazem parte da chamada legislação infraconstitucional, situadas, então, em patamar hierarquicamente inferior em relação ao artigos da Constituição. De modo pragmático, os preceitos constantes no texto constitucional somente são modificados mediante procedimentos solenes e herméticos, quando comparados ao procedimento ordinário.² (Di Pietro, 2020; Da Silva, 2020).

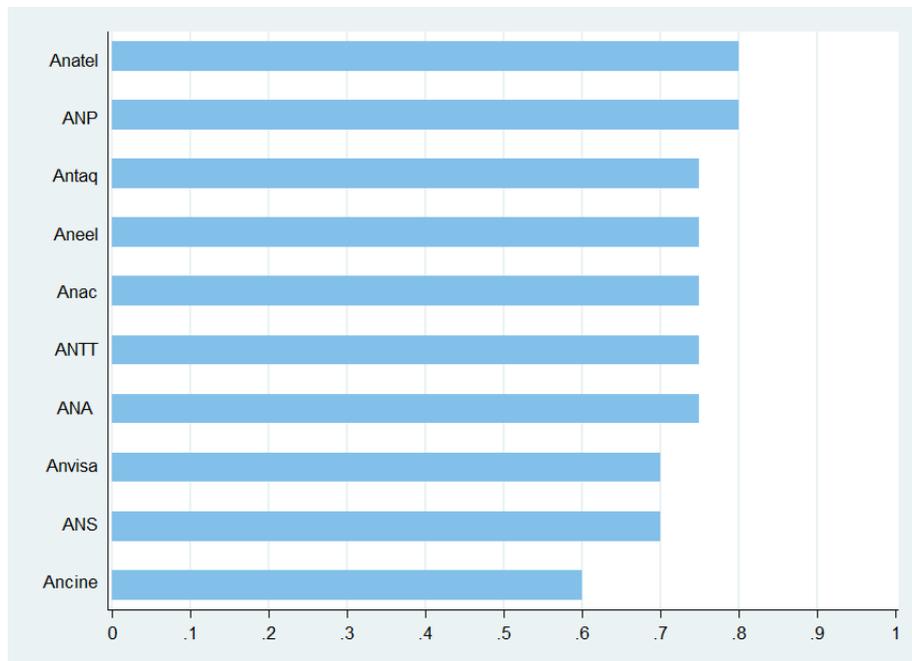
Em relação à política de pessoal, as respectivas leis de criação das agências e Lei nº 9.986, de 18/07/2000 — que trata especialmente da gestão de recursos

²Para mais explicações acerca do princípio da supremacia constitucional e sobre o poder constituinte derivado reformador, ver Da Silva (2020).

humanos — delegam competência à diretoria colegiada a administração e gestão de seus funcionários. Em regra geral, por realizar atividade de alta complexidade e especialização, é salvaguardada na lei a criação de quadro de pessoal específico, integrado pelos servidores estatutários.

O caso da Ancine é exceção, pois durante os doze primeiros meses que se seguiram a sua criação, ela foi a única agência reguladora a passar por um período transitório, no qual fora supervisionada pela Casa Civil da Presidência da República. Destaca-se que durante os dois anos subsequentes à sua instalação, a Ancine precisou requisitar “servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da administração pública” (Brasil, 2001c, Art. 64). Portanto, somente depois desses dois anos que foi possível a nomeação de servidores próprios e específicos da Ancine, começando, a partir de então, a definição de fato da sua política de pessoal.

A figura 3 ilustra o grau de autonomia formal calculado para as agências reguladoras. Com intervalo variando entre 0 e 1, o índice apresenta média relativamente alta, 0.73, e desvio-padrão baixo, 0.05. As estimações indicam que os reguladores de utilidades públicas e de infraestrutura econômica (Anatel, ANP, Antaq, Aneel, Anac, ANTT e ANA) são mais formalmente autônomos que as agências voltadas à regulação social (Anvisa, ANS e Ancine).



Elaboração própria.

Figura 3 – Índice de Autonomia Formal

Acrescenta-se que o desenho institucional da Anatel e ANP apontam para uma atuação regulatória mais liberta em comparação com demais; enquanto a Ancine tem parâmetros normativos mais suscetíveis a interferências externas. Além do feito da Anatel, ANP e Aneel estarem no topo da figura 3, essas conjugam de dois fatos em comum: (i) estão proximamente ligadas ao processo de desestatização da economia brasileira, em meados da década de 1990 e (ii) foram as três primeiras agências a estrear esse modelo de regulação no país.

Ademais, é seguro afirmar que o regulador atua perante alto grau de autonomia *de jure*, isto é, em certa medida, estão blindadas contra interferência por parte do Executivo. Embora essa proteção seja heterogênea, a Lei nº 13.848, de 25/06/2019, institui o novo marco legal das agências reguladoras e uniformiza as regras quanto ao tempo de mandato dos diretores e as condições para recondução³. Salienta-se que estabelecer mandatos maiores que quatro anos e restringir a recondução dos diretores, na interpretação dos parâmetros deste índice, contribuem para reforçar o instituto da autonomia.

No entanto, como anteriormente justificado, a autarquia, mesmo com *status* “especial”, não pode ser desvencilhada por absoluto da figura do Estado instituidor. Nomeadamente, o modelo centralizado que caracteriza o orçamento da União e a limitação legal ao poder normativo integram o paradigma por trás do Estado brasileiro na forma de República Federativa e, portanto, cabe ao modelo de agência reguladora submeter-se àquele.

Outrossim, os resultados desta seção devem ser tratados com parcimônia, no sentido em que o índice faz uso de uma metodologia demasiada simples com o objetivo de condensar informações jurídicas em um fator de fácil comparação e, também, servir de motivação para o estabelecimento da comparação com um índice de autonomia na prática — explorado na próxima seção.

5.1.3 Lei Geral das Agências Reguladoras (nº 13.848/19)

A recente Lei nº 13.848, de 25/06/2019, introduz ao ordenamento jurídico brasileiro novos dispositivos de modo a revestir as agências reguladoras federais de um esqueleto jurídico comum, sobretudo no que diz respeito à organização, à gestão, ao processo decisório e ao controle social dessas autarquias especiais.

No que concerne ao uso desses dispositivos para a estimação das variáveis do índice da autonomia formal, opta-se por renunciar seu conteúdo. Porquanto a Lei entrou em vigor após noventa dias de sua publicação, do ponto de vista metodológico,

³Pontos a serem explorados na próxima seção.

há mais logicidade em fazer uso da legislação⁴ que foi aplicada às agências durante todos os anos anteriores à publicação da Lei nº 13.848, em 2019. Por isso, os parâmetros acima são justificados pelas leis específicas de criação de cada agência e, subsidiariamente, pela Lei nº 9.986, de 2000 — que apesar de materialmente menos abrangente, abarca todas elas desde os primórdios do processo de agencificação.

Entretanto, devido sua relevância e atualidade, esta seção reserva espaço para tratar das mudanças introduzidas pela nova Lei Geral das Agências Reguladoras (doravante, LGAR). Nela, o tempo dos mandatos, não coincidentes, é uniformizado em cinco anos e é vedada, como regra geral, a recondução dos diretores ao cargo — antecipa-se que as variáveis “mandato” e “recondução” seriam as únicas mudanças na estimação do indicador de autonomia formal⁵. Porém, a recondução abarca uma hipótese de exceção: se houver vacância de mandato de diretor, “este será completado por sucessor [...] e exercido pelo prazo remanescente, admitida a recondução se tal prazo for igual ou inferior a 2 (dois) anos” (Brasil, 2019, Art. 42, § 7º).

Também uniformiza prática já prevista no regulamento de algumas agências, qual seja, a previsão de lista de substituição para o período de vacância dos cargos de diretores, na condição de interinidade. A lista tríplice é formada pela diretoria e elenca servidores da agência, efetivos ou não, que ocupam cargo de gerente-geral, superintendente, ou equivalente hierárquico. Observada a ordem de precedência da lista, o Presidente da República designa o diretor interino para exercício não superior a cento e oitenta dias contínuos (Brasil, 2019, Art. 42, § 7º). Embora esse mecanismo seja um avanço, pois mitiga a falta de quórum das decisões colegiadas, o diretor interino não é sabatinado pelo Senado e não possui segurança de mandato, como é o caso do titular, o que pode enfraquecer a continuidade dos atos e aumentar o risco de captura política.

Sobre a expertise dos diretores, até então a legislação era relativamente vaga, exigindo dos indicados “formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados” (Brasil, 2000c, Art. 5º). Por esse ângulo, LGAR traz mais objetividade, pois exige formação acadêmica compatível com o setor de atuação da agência e, em especial, prevê que a mesa diretora tenha experiência profissional mínima “no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexas” em funções de alta hierarquia, como

⁴Em verdade, essa legislação — composta pelas leis específicas de cada agência reguladora e a Lei nº 9.986, de 18/07/2000, aplicável a todas elas — continua plenamente em vigor. A nova Lei Geral das Agências Reguladoras apenas as altera nos dispositivos que entram em confronto com as novas regras, isto é, as alterações de 2019 dão nova redação à legislação existente à medida que atualiza as normas.

⁵Ver tabela 2.

as de direção ou chefia superior, de docente ou de pesquisador, entre outros (Brasil, 2019, Art. 42, § 4º).

Ainda sobre a composição da diretoria, é importante destacar as vedações incluídas na nova legislação, a fim de mitigar indicações contaminadas por viés político e por conflito de interesses. Então, fica negada a indicação “de pessoa que tenha atuado, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político”; “de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação”; de ocupante de cargo em organização sindical ou de cargo em empresa cuja atuação é no mesmo setor da agência reguladora em questão; entre outros (Brasil, 2019, Art. 8º-A).

Quanto à hipótese de exoneração *ad nutum* do diretores, reafirma-se sua proibição antes estabelecida na legislação: a demissão involuntária do diretores deve ser motivada por condenação judicial transitada em julgado ou por processo administrativo disciplinar. Por seu turno, a LGAR traz um novo rol de vedações cujo descumprimento pelos diretores é motivo suficiente para legitimar o afastamento permanente do cargo. Dentre outros, os membros da mesa diretora estão impedidos de exercer atividade político-partidária ou atividade sindical; ocupar cargo de chefia em empresas de qualquer espécie; emitir parecer técnico ou prestar consultoria para qualquer tipo de empresa; e “receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas” (Brasil, 2019, Art. 8º-B).

Outro impacto positivo sobre o marco regulatório é tratativa do controle externo e social das agências introduzida, respectivamente, nos artigos 15 e 22. Sobre o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União, fica determinada a elaboração de um relatório anual amplo sobre a gestão administrativa e os avanços prestacionais, destacando o plano estratégico do setor, a fim de “promover o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços da agência reguladora de forma a melhorar o seu desempenho, bem como incrementar a satisfação dos interesses da sociedade, com foco nos resultados” (Brasil, 2019, Art. 15, § 1º, III). Ademais, destaque-se a continuidade da prestação de contas, cujo intuito é “aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei” (Brasil, 2019, Art. 15, § 1º, II).

Sobre o controle social, a LGAR institui a figura do ouvidor como mandatária a todas as agências, o qual terá acesso a todos os processos da autarquia. Notoriamente, a ouvidoria não possui subordinação hierárquica dentro da estrutura organizacional,

fator fundamental para execução das suas atribuições: “zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços [...]; acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados [...]; e elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência” (Brasil, 2019, Art. 22, § 1º).

Ademais, o ouvidor terá mandato fixo de três anos, indicado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal, seguindo os trâmites análogos aos de nomeação dos diretores. Somente será exonerado o ouvidor que for condenado em processo administrativo disciplinar ou em condenação judicial transitada em julgado (Brasil, 2019, Art. 23, § 1º). Contudo, a Lei é omissa quanto às consequências a serem aplicadas pelo Ministério de vinculação em caso de descumprimento, por parte das agências, dos termos de controle externo e social⁶ (Di Pietro, 2020).

É evidente o aperfeiçoamento jurídico trazido pela LGAR. De fato, observa-se melhoras qualitativas na governança das instituições, além, é claro, da harmonização das regras. Porém, um veto presidencial em específico foi considerado notadamente danoso à modernização do marco regulatório, a derrota de uma grande oportunidade (Rittner, 2020). O texto final aprovado no Congresso previa que os diretores fossem indicados pelo Presidente da República a partir da elaboração de lista tríplice, por processo público de pré-seleção, em até quatro meses antes da vacância decorrente de término natural de mandato, ou em até dois meses depois da vacância na hipótese de interrupção precoce (Senado Federal, 2016).

Com a lista em mãos, o Executivo teria até dois meses para escolher um dos nome. Caso o prazo para elaboração da lista tríplice não fosse respeitado, o Presidente teria até dois meses para escolher seu indicado. Em todo caso, a nomeação precisaria de sabatina no Senado. O parecer do Senado advogava que a proposta traria transparência, celeridade e rigor técnico ao processo (Senado Federal, 2016). Em jun. de 2019, Jair Bolsonaro vetou os trechos que tratavam da lista tríplice, sob alegação de que a indicação é competência constitucional do Chefe do Executivo (Agência Senado, 2019).

⁶Quanto ao encaminhamento da prestação de contas junto ao Congresso Nacional (CN) e ao Tribunal de Contas da União (TCU), há previsão constitucional clara quanto aos seus termos, prazos e sanções. Ver o artigo 49, X, referente ao CN, e os artigos 70 e 71, referente ao TCU, em Brasil (1988).

5.2 Índice de Interferência Política

A segunda estratégia metodológica tem por finalidade mensurar o grau de autonomia das agências reguladoras a partir de parâmetros práticos. Isto é, o interesse não está nos aspectos normativos ou protocolares, mas sim na operacionalização de informações que apontem para uma atuação regulatória deveras blindada contra interferência política. Essa é a autonomia *de facto*, cujo escopo é justamente o reflexo e extensão da autonomia formal perante as decisões e atos cotidianos da autoridade regulatória. Nota-se preocupação com o *modus operandi* das agências, em contraposição com seu desenho institucional — objeto de análise da seção anterior.

A seguir, as variáveis escolhidas na construção do índice de interferência política são justificadas. Por sua vez, a tabela 3 sistematiza tais variáveis.

Variável	Descrição
Rotatividade	Identifica o número de diretores que entregaram o cargo antes do término do mandato
Vacância	Identifica o número de dias em que a agência passou com ao menos uma de suas diretorias vaga
Contingenciamento	Identifica a porcentagem do orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) retida pelo governo

Fonte: Batista (2011) com alterações. Elaboração própria.

Tabela 3 – Índice de Interferência Política: Variáveis

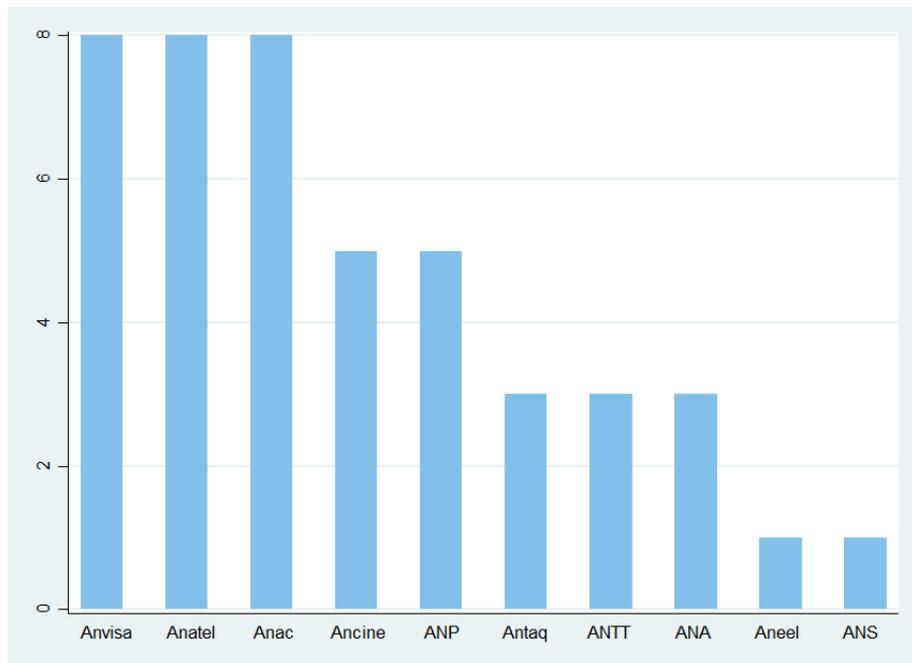
De posse das variáveis *rotatividade*, *vacância* e *contingenciamento*, a medida de perturbação política será ponderado a partir da técnica análise fatorial, cujo mérito é designar pesos não arbitrários aos três argumentos.

Como ajuste de notação, é importante interpretar as três variáveis como riscos potenciais à liberdade de atuação do regulador, isto é, quanto maior seus valores, menor a medida autonomia na prática, logo, maior o poder de interferência. Em suma, chama-se atenção para a direção inversa da proporcionalidade entre autonomia na prática e interferência política.

5.2.1 Variáveis: Mensuração e análise descritiva

5.2.1.1 Rotatividade

Tem por objetivo acessar se a posição do diretor é estável quando da ocupação do cargo. Em outras palavras, tal variável descreve a rotatividade da mesa diretora das agências reguladoras. Quanto maior a rotatividade, maior a incidência de exonerações e de pedidos de entrega do cargo. Como efeito, maior rotatividade da diretoria é indicativo de maior interferência governamental, logo, de menor grau de autonomia na prática.



Fonte: Agências Reguladoras. Elaboração própria.

Figura 4 – Rotatividade da Diretoria

Pela figura 4, observa-se que a Anvisa, Anatel e Anac registraram o maior número de diretores que sofreram exoneração ou entregaram o cargo, oito. Na maior parte das agências esse número oscila entre três e cinco. O caso da Aneel chama atenção, somente um mandado foi interrompido na primeira agência do modelo brasileiro, em operação desde 1997.

5.2.1.2 Vacância

Tem por objetivo acessar a capacidade de tomada de decisão do regulador. Uma vez que, em última instância, a atuação que compete a cada agência deve

observância às decisões colegiadas, a variável vacância indica a dificuldade — ou até mesmo paralisa — da agência em fazer pleno uso do seu poder regulatório, normativo e sancionatório sobre questões de alta complexidade técnica e de interesse coletivo. Portanto, quanto maior a ociosidade de vagas de diretores, menor o grau de autonomia na prática.

Considera-se vacância quando não há indicação e aprovação de nome pelo Senado, seguidos os trâmites esclarecidos na seção anterior. Isto é, excetua-se a investidura ao cargo por diretor interino, pois este é provisório e não goza da segurança de mandato, elemento imprescindível para caracterização da autonomia; logo, para sua mensuração.

Agência	Período	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
Aneel	1997-2020	83.3333	0	346	118.5718
Anatel	1997-2020	136.5	0	365	133.0142
ANP	1998-2020	183.4782	0	365	150.6998
Anvisa	1999-2020	221.8636	8	365	104.1346
ANS	2000-2020	144.1904	0	365	126.4676
ANA	2000-2020	118.7142	0	365	141.0163
ANTT	2002-2020	209.0526	0	365	127.5728
Antaq	2002-2020	138.2631	0	329	127.2237
Ancine	2001-2020	187.9	0	365	145.2304
Anac	2006-2020	149.4	0	365	140.6661

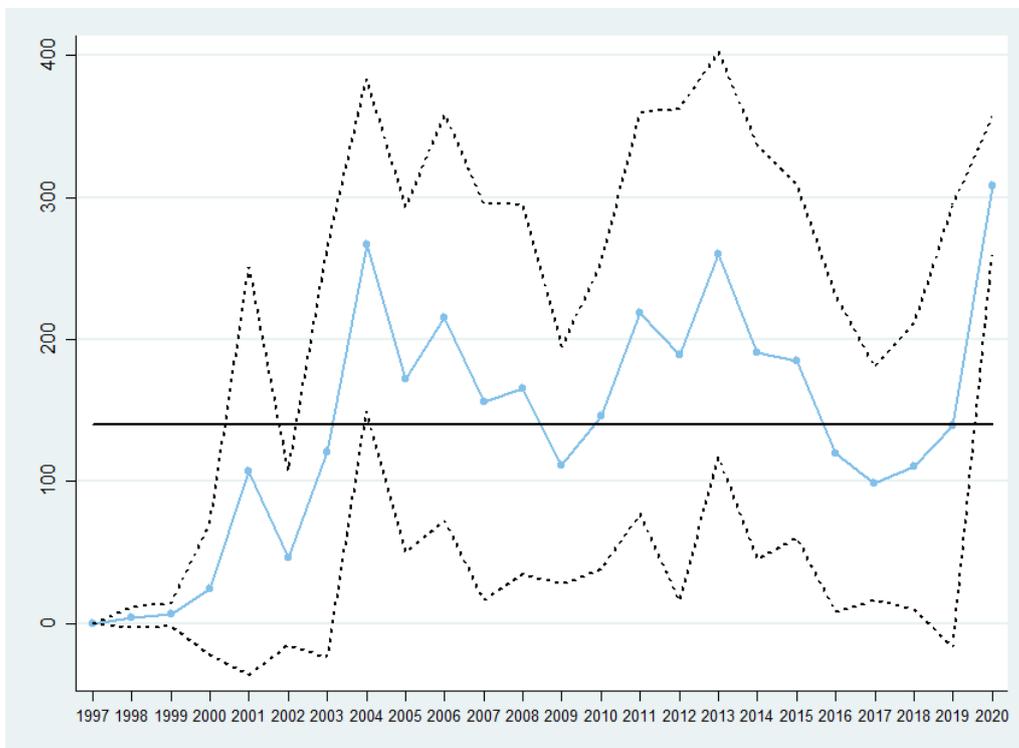
Fonte: Agências Reguladoras. Elaboração própria.

Tabela 4 – Vacância da Diretoria

Com o auxílio da tabela 4, conclui-se que é prática comum encontrar pelo menos uma cadeira de diretor vaga. A Anvisa e a ANTT são os destaques negativos,

nas quais o nível de ociosidade anual passa de 200 dias. A Aneel apresenta a menor média, pouco mais de 80 dias por ano. Nota-se ainda elevado desvio-padrão, por sua vez, confirmado pela alternância de anos com todas as vagas ocupadas e anos em que a vacância foi observada em seus 365 dias.

A seguir, na figura 5, plota-se o comportamento da variável vacância ao longo do tempo — a linha contínua é a média anual e as linhas pontilhadas somam e subtraem um desvio padrão. Não há tendência clara do comportamento dessa variável, contudo, quando da criação das primeiras agências, observa-se baixa vacância, que cresce com o término dos primeiros mandatos e oscila próxima da média, 139 dias, mas com elevada dispersão. Na média, as agências passam mais de 38% do ano com a mesa diretora parcialmente operante.



Fonte: Agências Reguladoras. Elaboração própria.

Figura 5 – Vacância da Diretoria Anualizada

5.2.1.3 Contingenciamento

Tem por objetivo acessar se há autonomia na execução orçamentária, no sentido em que a agência reguladora não sofre represálias por parte do Executivo na liberação da dotação orçamentária previamente aprovada pelo Legislativo. Dessa

forma, quanto maior o contingenciamento, maior a interferência governamental, conseqüentemente, menor o grau de autonomia.

O contingenciamento será calculado a partir dos Relatórios de Execução Orçamentária da União, produzidos pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados. Alguns dados foram buscados no painel SIGA Brasil do Senado Federal. Ambas as fontes captam suas bases de dados extraindo informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Como argumenta Cysne (2008), o contingenciamento é materializado na rubrica de “outras despesas correntes” e “investimentos”, de forma que não faz sentido observar o represamento de gastos obrigatórios ou de verbas cujo eventual bloqueio é previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) — rubricas “pessoal e encargos sociais” e “reserva de contingência”, respectivamente⁷.

Nessa esteira de raciocínio, calculou-se o contingenciamento orçamentário pela seguinte métrica:

$$\text{Contingenciamento} = \frac{\text{autorizado} - \text{valores pagos}}{\text{autorizado}}, \quad (5.1)$$

em que “autorizado” representa a dotação autorizada, isto é, a dotação inicial aprovada na LOA mais as variações (para mais ou para menos) dos créditos adicionais; e “valores pagos” se refere ao último estágio da despesa pública relativo à execução da LOA, ou seja, quando acontece a movimentação financeira do governo.

A tabela 5 traz o contingenciamento orçamentário por agência, enquanto a tabela 6 e a figura 6 apresentam os dados anualizados — a linha contínua é a média e as linhas pontilhadas somam e subtraem um desvio-padrão.

Nota-se que o bloqueio de recursos é prática comum e atemporal. Por sua vez, a ANTT apresentou a maior média no período, 51.05%, enquanto as agências vinculadas ao Ministério da Saúde (ANS e Anvisa) apresentaram as menores médias, 21.3% e 32.15%, respectivamente. Além disso, com exceção dessas duas últimas, todas as outras agências apresentaram desvio-padrão maior que dois dígitos.

Já os dados agregados e indexados no tempo não mostram tendência clara da média anual de contingenciamento. Apesar de a figura 6 indicar elevação do

⁷No orçamento público, as despesas são classificadas a partir da agregação de elementos de despesa com as mesmas características. Atualmente, tal classificação é denominada GND (Grupo de Natureza de Despesa) e está dividida em: 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 - Juros e Encargos da Dívida; 3 - Outras Despesas Correntes; 4 - Investimentos; 5 - Inversões Financeiras; 6 - Amortização da Dívida; e 9 - Reserva de Contingência.

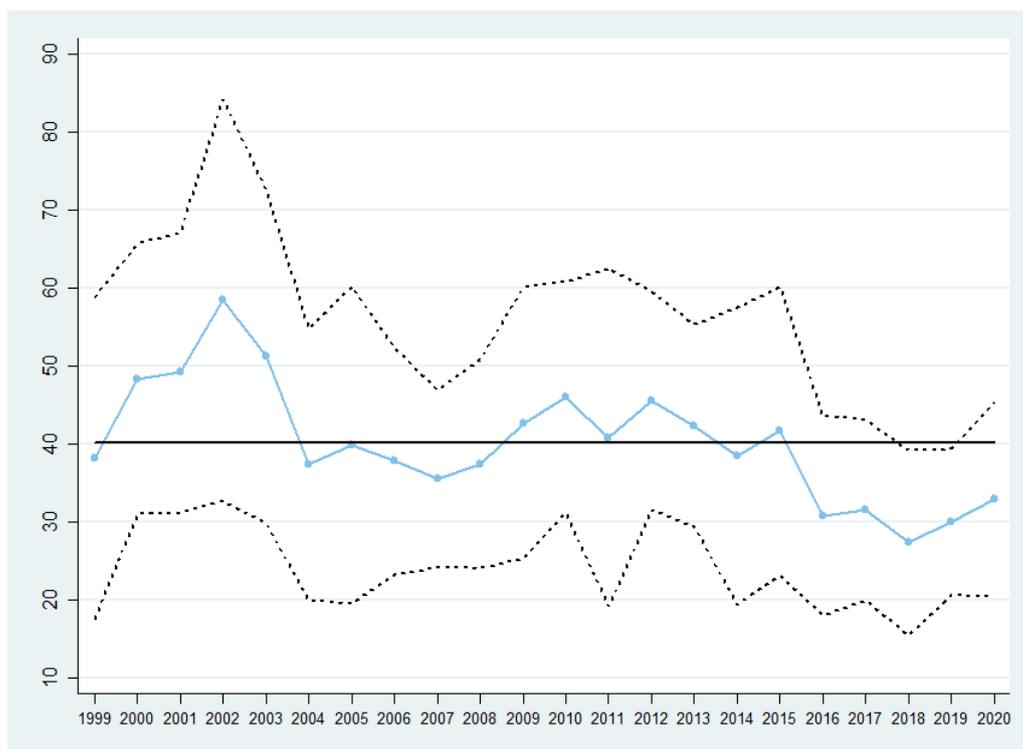
contingenciamento nos primeiros anos subsequentes ao início dos dados, e aparente queda mais recentemente, a média anual parece oscilar próxima da média do período, 40.13%.

Agência	Período	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
Aneel	1999-2020	35.67%	4.09%	89.34%	19.84%
Anatel	1999-2020	48.46%	17.85%	70.12%	13.49%
ANP	1999-2020	47.46%	18.41%	76.75%	14.97%
Anvisa	2000-2020	32.15%	19.24%	45.85%	6,69%
ANS	2001-2020	21.30%	8.28%	37.74%	8.42%
ANA	2001-2020	44.03%	15.94%	80.22%	14.21%
ANTT	2002-2020	51.05%	28.74%	87.42%	15.72%
Antaq	2002-2020	38.65%	18.52%	75.23%	16.74%
Ancine	2002-2020	42.22%	19.79%	96.21%	18.51%
Anac	2007-2020	33.38%	1.77%	55.77%	14.36%

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária da União produzidos pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados. Alguns dados foram buscados no painel SIGA Brasil do Senado Federal.

Elaboração própria.

Tabela 5 – Contingenciamento Orçamentário



Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária da União produzidos pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados. Alguns dados foram buscados no painel SIGA Brasil do Senado Federal.

Elaboração própria.

Figura 6 – Contingenciamento Orçamentário Anualizado

Ano	Aneel	Anatel	ANP	Anvisa	ANS
2020	8.95%	52.31%	24.18%	39.92%	20.94%
2019	8.18%	38.88%	35.15%	31.16%	26.21%
2018	6.93%	17.85%	49.01%	31.16%	28.83%
2017	4.09%	43.52%	42.19%	36.13%	28.25%
2016	7.75%	29.48%	45.28%	35.26%	32.83%
2015	35.18%	43.70%	51.84%	32.81%	23.25%
2014	89.34%	35.23%	35.13%	27.54%	21.84%
2013	55.16%	58.92%	47.07%	45.85%	27.12%
2012	49.52%	57.62%	54.39%	43.49%	20.61%
2011	42.61%	54.85%	54.05%	30.17%	24.02%
2010	50.47%	54.85%	70.03%	33.80%	24.59%
2009	41.79%	56.49%	41.73%	33.18%	8.28%
2008	38.51%	55.33%	35.12%	27.16%	10.70%
2007	39.90%	55.28%	41.47%	41.68%	16.28%
2006	39.82%	24.73%	42.08%	31.27%	14.96%
2005	46.80%	70.12%	28.99%	25.66%	8.46%
2004	44.44%	36.23%	18.41%	24.63%	8.99%
2003	49.19%	54.45%	69.63%	19.24%	11.94%
2002	31.97%	65.18%	53.98%	21.08%	30.21%
2001	41.97%	66.26%	76.75%	31.05%	37.74%
2000	35.30%	55.48%	69.50%	32.99%	
1999	16.98%	39.34%	58.24%		

Ano	ANA	ANTT	Antaq	Ancine	Anac
2020	40.75%	28.74%	40.31%	32.96%	39.77%
2019	30.24%	34.42%	28.64%	42.01%	24.33%
2018	15.94%	39.01%	28.11%	28.15%	27.91%
2017	39.61%	33.30%	36.51%	24.79%	26.45%
2016	37.35%	40.40%	25.57%	43.12%	10.75%
2015	43.60%	87.42%	23.46%	42.84%	32.10%
2014	43.20%	35.81%	26.79%	40.76%	28.60%
2013	37.65%	55.53%	18.52%	35.36%	42.26%
2012	52.40%	56.12%	20.09%	55.41%	45.88%
2011	28.00%	70.31%	32.59%	69.84%	1.77%
2010	56.73%	59.74%	28.60%	43.85%	36.92%
2009	55.88%	71.44%	40.49%	27.99%	49.20%
2008	32.84%	47.30%	37.54%	33.87%	55.77%
2007	28.83%	32.91%	24.92%	28.16%	45.65%
2006	46.67%	53.67%	59.86%	26.86%	
2005	49.14%	47.18%	62.41%	19.79%	
2004	53.77%	46.00%	64.02%	39.68%	
2003	66.68%	58.62%	60.66%	70.48%	
2002	80.22%	71.94%	75.23%	96.21%	
2001	41.10%				

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária da União produzidos pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados. Alguns dados foram buscados no painel SIGA Brasil do Senado Federal.

Elaboração própria.

Tabela 6 – Contingenciamento Orçamentário Anualizado

5.2.2 Estimação, Resultados e Discussão

A análise de componentes principais (ACP) e análise fatorial (AF) são métodos de redução de dados comumente usados para expressar dados multivariados a partir de poucas dimensões. Em outras palavras, as duas metodologias condensam uma multiplicidade de variáveis em alguns poucos “componentes” ou “fatores”, que capturam o máximo de informação possível das variáveis originais. A finalidade é reduzir a massa de dados através da combinação de variáveis, sem perda significativa de informação (Neisse e Hongyu, 2016; Hair *et al.*, 1998).

Por sua vez, este trabalho tem o objetivo de expressar as variáveis de rotatividade, vacância e contingenciamento a partir da análise fatorial, de forma que os fatores resultantes maximizam o poder explicativo do conjunto de variáveis originais. Mais precisamente, a solução fatorial resulta da combinação linear das variáveis originais que explica o máximo de variância — assim, de informação — possível dos dados (Neisse e Hongyu, 2016; Hair *et al.*, 1998). A partir da análise de componentes principais, os fatores são extraídos e usados para construção de uma única medida.

A análise fatorial será usada para medir o grau de autonomia das agências reguladoras a partir de parâmetros práticos — justificados na seção anterior. Comumente, observa-se arbitrariedades na atribuição de valores, métricas e pesos no processo de elaboração de índices, mesmo partindo de bons preceitos e em consonância com a estrutura teórica do índice em questão. Busca-se, portanto, com a análise fatorial, a redução de arbitrariedades, uma vez que o poder explicativo de cada variável original é endogenamente usado para indicar a participação desta no índice.

Ressalta-se que, uma vez que as variáveis estudadas apresentam unidades diferentes e dispersões heterogêneas, para que não haja problema com a dimensão dos resultados, optou-se pela padronização dos dados, de modo a alcançarem compatibilidade com a distribuição normal (Neisse e Hongyu, 2016; Hair *et al.*, 1998).

A tabela 7 apresenta o processo de extração de fatores a partir da análise de componentes principais. Note que o componente 1 tem autovalor 1.56 e explica 52.2% da variância das variáveis originais, enquanto os três componentes explicam toda a dispersão dos dados.

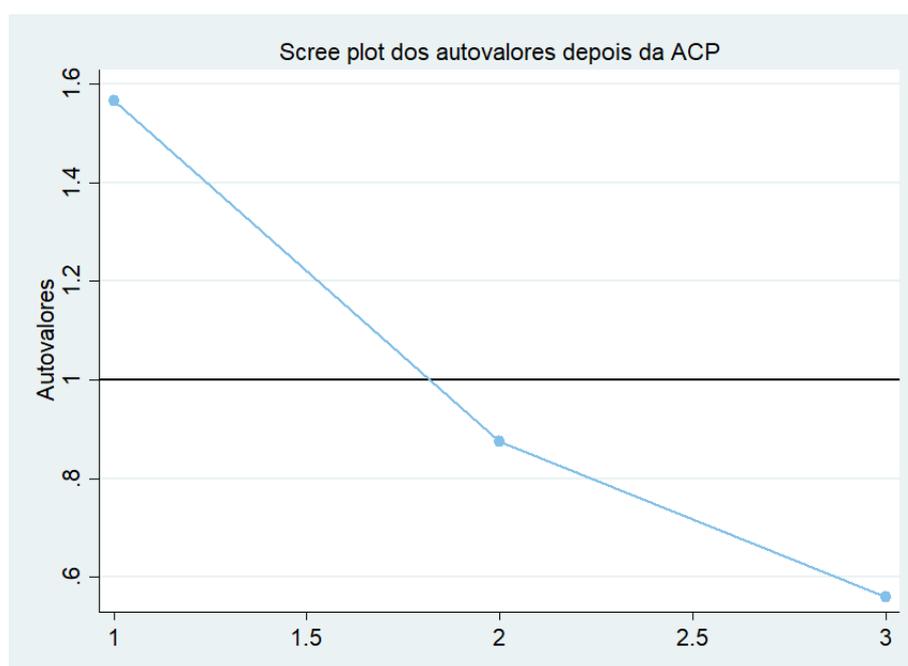
O principal critério apontado pela literatura para a retenção de fatores é o regra de Kaiser, segundo a qual componentes com autovalor maior que um são suficientemente representativos da variação total dos dados. Complementarmente, a regra de Kaiser é reforçada pelo método gráfico de *scree plot* (figura 7), cuja recomendação

é reter a quantidade de fatores indicada pelo ponto no qual os autovalores exibem tendência linear descendente (Neisse e Hongyu, 2016). Sendo assim, a recomendação é extrair 1 fator.

Componente	Autovalor	Proporção da Variância Explicada	Proporção da Variância Explicada Acumulada
1	1.56599	0.5220	0.5220
2	0.87447	0.2915	0.8135
3	0.55953	0.1865	1

Elaboração própria.

Tabela 7 – Análise de Componentes Principais (ACP): Extração de fatores



Elaboração própria.

Figura 7 – Análise de Componentes Principais (ACP): *Scree plot* dos autovalores

De modo pragmático, inicialmente os dados foram examinados por meio da ACP. Com base na regra de Kaiser, reforçada pelo *screen plot*, a quantidade de

fatores foi extraída. Em seguida, aplicar-se-á a AF para definição dos fatores, isto é, das combinações lineares das variáveis originais que condensam as informações de interesse (Neisse e Hongyu, 2016; Hair *et al.*, 1998).

A tabela 8 apresenta as cargas fatoriais e a estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) obtidas pela AF. As cargas fatoriais caracterizam a correlação entre as variáveis originais e o fator (Hair *et al.*, 1998). Logo, confirma-se que cada variável original afeta positivamente o grau de interferência das agências reguladoras. Pela literatura, o critério mínimo de aceitabilidade da carga fatorial é de 0.30; enquanto aquelas acima de 0.5 são de significância prática. Na última coluna da tabela 8 dispõe a estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), teste padrão de adequação da amostra (Hair *et al.*, 1998).

A AF é especialmente interessante quando há alta correlação entre as variáveis a serem condensadas de modo a justificar sua representação a partir de poucos fatores. Nesse sentido, a estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) mede o grau de adequação dos dados à técnica de análise fatorial, porquanto estima a parcela da variância das variáveis originais explicada pela solução fatorial. A estatística KMO varia de 0 a 1, de modo que 1 representação adequação total e valores acima de 0.5 justificam a significância estatística dos resultados (Neisse e Hongyu, 2016). Portanto, encontra-se validação estatística para o prosseguimento da estimação.

Variável	Carga Fatorial	Estatística KMO
Rotatividade	0.5739	0.5458
Vacância	0.5684	0.5468
Contingenciamento	0.3086	0.7118

Elaboração própria.

Tabela 8 – Análise Fatorial (AF): Carga fatorial e estatística KMO

A partir da carga fatorial, calcula-se os coeficientes dos escores fatoriais e, finalmente, os escores fatoriais para cada uma das dez agências reguladoras (Neisse e Hongyu, 2016; Hair *et al.*, 1998). Os escores fatoriais são disponibilizados como uma quarta variável na base de dados e podem ser usados como uma nova expressão das variáveis originais — e, de fato, o serão na construção do índice de interferência.

A tabela 9 apresenta os escores fatoriais. Note que, na última coluna, os valores foram normalizados para pertencerem ao intervalo $[0, 1]$ ⁸.

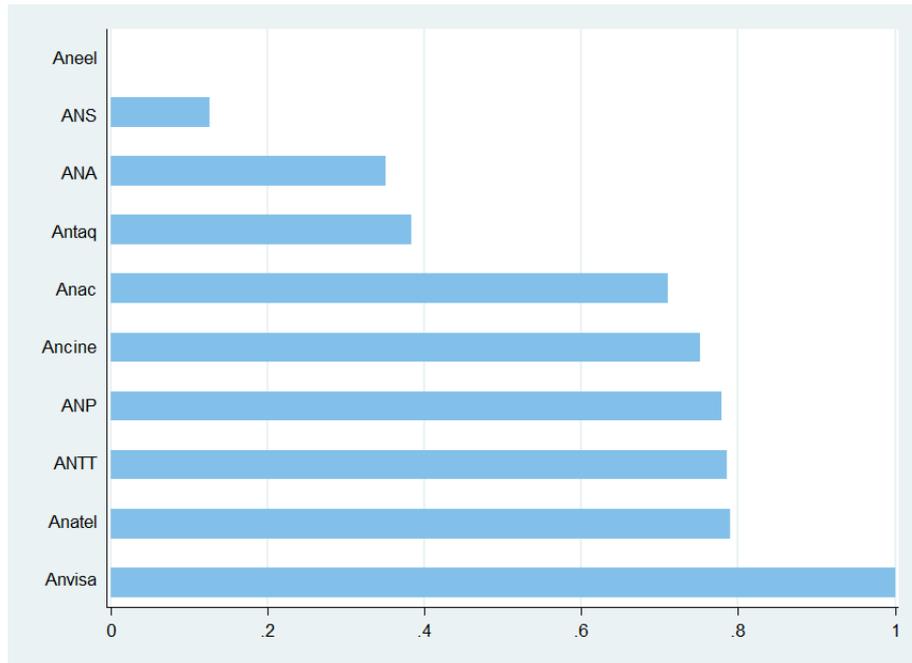
Agência	Escore Fatorial	Escore Fatorial Normalizado
Aneel	-1.190838	0
Anatel	0.4652112	0.7896739
ANP	0.4438607	0.779493
Anvisa	0.9062925	1
ANS	-0.9269481	0.1258337
ANA	-0.4557672	0.3505126
ANTT	0.457939	0.7862062
Antaq	-0.385068	0.384225
Ancine	0.3856744	0.7517474
Anac	0.2996433	0.7107242

Elaboração própria.

Tabela 9 – Análise Fatorial (AF): Escores fatoriais

A figura 8 exibe a medida de interferência política ou, inversamente simétrica, de autonomia na prática. Valores mais próximo de 0 significam menor interferência política, e assim por diante. A média de interferência reportada é 0.57, com desvio-padrão de 0.33. Em comparação com os resultados da seção 5.1, o grau de autonomia formal, em média, é maior que a autonomia mensurada por parâmetros práticos. Ademais, os valores da tabela 9 exibem menor homogeneidade entre as agências quando se contrasta a dispersão do índice de interferência com aquela do índice de autonomia formal — de apenas 0.05.

⁸A normalização foi feita pela fórmula: $X_{Normalizado} = \frac{X_i - \text{Min}\{X_1, \dots, X_n\}}{\text{Max}\{X_1, \dots, X_n\} - \text{Min}\{X_1, \dots, X_n\}}$ em que X_i é o i -ésimo escore fatorial. Note que necessariamente os valores estarão contidos no intervalo fechado $[0, 1]$, isto é, pelo menos uma agência terá escore máximo e mínimo.



Elaboração própria.

Figura 8 – Índice de Interferência Política

Verifica-se que a autarquia com maior interferência é a Anvisa, o que não surpreende dado ser aquela com pior desempenho quando o argumento é rotatividade e vacância; ao passo que a Aneel manifesta o maior nível de autonomia *de facto*. Todavia, não significa que a ANTT opera com interferência total, tampouco a Aneel é soberana, como a escala dos valores pode insinuar. Acontece que, dentro da amostra, essas duas agências são os extremos e, puramente por conta da normalização do índice para o intervalo $[0, 1]$, resulta-se nos valores extremos.

A Aneel ocupa a cabeceira da distribuição nas duas medidas — divide a segunda posição no índice de autonomia formal (Figura 3) e é a primeira colocada no de interferência política — logo, nesse caso, a liberdade de atuação outorgada pelo sistema jurídico é traduzida em autonomia na prática. Contudo não parece ser essa uma tendência geral.

Casos interessantes são o da Anatel e ANP, antes no topo do *ranking* das agências mais formalmente autônomas, agora, porém, posicionadas entre as agências com maior indicação de interferência. O quadro da Anatel e ANP apontam para um descolamento entre autonomia *de jure* e *de facto*, uma vez que há fraca correspondência entre os dois índices. Esse resultado vai ao encontro da literatura majoritária,

segundo a qual autonomia formal não implica diretamente em autonomia na prática, de modo que ela não é inevitavelmente outorgada através do desenho institucional, mas na verdade precisa ser consubstanciada através das práticas do regulador.

Outro exemplo desse descolamento aparente pode ser observado no caso da ANS e Anvisa, visto que ambas têm exatamente a mesma baixa pontuação no índice formal; no segundo indicador, entretanto, a ANS ocupa a segunda posição no *ranking*, enquanto a Anvisa encontra-se no outro extremo.

A seção 5.1 chamou atenção para a uniformidade do desenho institucional das autarquias especiais. A recente Lei nº 13.848, de 25/06/2019, — que trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro novos dispositivos de modo a revestir as agências de um esqueleto jurídico comum — assenta o quadro de similitude capturado pelo índice de autonomia formal. O mesmo não ocorre quando se confronta as variáveis rotatividade, vacância e contingenciamento com a realidade.

Não há vinculação expressa na lei que garanta o mesmo percentual de contingenciamento a ser aplicado entre as agências, ou de quantos dias elas podem permanecer com a diretoria parcialmente operante. Essas são questões de agenda política e fazem parte da gerência do governo que ocupa o Executivo em dado momento. Portanto, de fato, é esperável que não haja forte correlação entre os dois índices, porquanto nada garante unidade entre as agências na execução do orçamento, tampouco no *modus operandi* da mesa diretora.

Resta uma observação de cautela, visto que os dados capturam uma fotografia, isto é, interpretam todo o período disponível em uma comparação estática. Particularmente, não é esperado que resultados variem substancialmente, sobretudo quanto ao índice de autonomia formal, se a análise fosse transposta para proposta de traçar uma linha do tempo, ano a ano. Certamente seria essa uma contribuição importante; requerer-se-ia, porém, uma outra metodologia para adequar (e validar estatisticamente) as séries temporais ao pequeno número de observações de um corte anual, por exemplo. Isso foge do escopo dessa dissertação, mas abre espaço para novas pesquisas dedicadas ao comportamento da regulação ao longo do tempo.

5.3 Estudo de Caso: Anvisa

O índice de interferência política coloca a Anvisa em posição sensível, com o menor custo de ingerência por parte do Planalto. Destaca-se por ter o pior desempenho quando o argumento é rotatividade e vacância, ou seja, o principal canal de fragilidade se concentra no funcionamento da diretoria colegiada. Haja vista o papel central da Anvisa no combate à pandemia causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, que aterroriza o Brasil e o mundo desde março de 2020, justifica-se comentar em específico os resultados deste trabalho quanto aos eventos recentes envolvendo-a.

A primeira grande polêmica envolvendo a possibilidade de pressão política e vacinação ocorreu em novembro de 2020, quando os testes clínicos da CoronaVac, imunizante chinês, foram suspensos no Brasil, após “evento adverso grave”⁹ (Azevedo, 2020, parágrafo 2). A suspensão dos testes, sob condução do Instituto Butantan, durou apenas dois dias, mas foi suficiente para estremecer a confiança no trabalho da Agência. Na época, o Presidente Jair Bolsonaro comemorou enfaticamente a suspensão, criticou a CoronaVac e trocou ataques com o Governador de São Paulo, João Doria. Os dois são adversários políticos e o Instituto Butantan, na vanguarda da vacinação brasileira, é vinculado à Secretaria de Saúde de São Paulo (Azevedo, 2020).

Sobre o episódio da Sputnik V, imunizante russo, até mesmo quando a autonomia da Agência foi elogiada pela comunidade científica (Felix, 2021) — como ocorreu no caso da não autorização para importação em caráter excepcional de lote dessa vacina, em abril de 2021 (Anvisa, 2021) —, dúvidas sobre o caráter da decisão foram levantadas. Questionou-se a ligação entre tal deliberação, assumidamente técnica, e as relações geopolíticas do Chefe do Executivo. Dúvida fundada na veiculação de que a então administração Trump teria pressionado, no segundo semestre de 2020, o Planalto a recusar a vacina Sputnik V. É o que indicou documento oficial do Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos Estados Unidos, que veio a público em março de 2021 (Dias, 2021). Além disso, o fato de o pedido de importação ter sido encabeçado pelo Consórcio do Nordeste, cujos integrantes são adversários políticos de Jair Bolsonaro, aqueceu os rumores de ingerência (Ferrari, 2021).

No caso da Covaxin, imunizante indiano, as polêmicas ganham nova proporção. Além dos indícios de crime apontados pelo Ministério Público Federal (MPF) relativos a irregularidades na negociação de preços e de cláusulas do contrato, firmado pelo

⁹O termo foi utilizado pela Anvisa para se referir ao óbito de um voluntário dos estudos clínicos, embora, como esclarecido nos dias seguintes pelas autoridades médico-legais, sem qualquer relação com os testes da CoronaVac, que foram então retomados (Tralli, 2020).

Ministério da Saúde em fevereiro de 2021 (Prazeres e Muniz, 2021), há denúncias de interferência política na Anvisa em prol da aprovação da Covaxin. O Ministério das Relações Exteriores, através da embaixada do Brasil na Índia, teria atuado para destravar a documentação exigida para o uso emergencial da vacina¹⁰. O fato teria ocorrido cerca de um mês após a assinatura do contrato de aquisição (Capelli, 2021; Teófilo e Lima, 2021). Desde pelo menos junho de 2021, o contrato da Covaxin é investigado pelo núcleo de combate à corrupção do MPF, pelo Tribunal de Contas da União e pela CPI da Covid no Senado (Capelli, 2021).

As denúncias de interferência ganham eco em face das desconfianças quanto às nomeações de Jair Bolsonaro. Desconfiança extensível a várias indicações de cargos do alto escalão, por causa de sua “militarização” em franco apoio à base aliada do governo. É o caso da cadeira de diretor-presidente da Anvisa, ocupada pelo contra-almirante Antônio Barra Torres desde outubro de 2020. Em novembro do mesmo ano, o Presidente indicou o nome de Jorge Luiz Kormann, tenente-coronel da reserva, para outra posição na diretoria da Anvisa. Kormann tem formação em ciências militares pela Academia Militar de Agulhas Negras com especialização em administração de empresas e não possui experiência relevante na área de saúde, razões pelas quais seu nome não foi bem recebido na Anvisa (Redação Poder 360, 2021).

Também por indicação do Presidente, o militar antes ocupou função comissionada no Ministério da Saúde, ocasião na qual “Kormann esteve envolvido em 2020 na tentativa de mudança de contabilização dos mortos pela pandemia. Também vieram a público postagens nas redes sociais nas quais ele criticava a CoronaVac e ofendia adversários de Bolsonaro” (Camarotto, 2021, parágrafo 2). Em março de 2021, o Presidente retirou a indicação, visto que a sessão de sabatina no Senado nunca foi marcada. Na oportunidade, Romison Rodrigues Mota, servidor efetivo da Agência desde 2005, passou a ocupar interinamente a vaga e foi indicado à posição como titular (Camarotto, 2021; Redação Poder 360, 2021).

A narrativa se repete em outras agências. Em abril de 2021, o governo desistiu da indicação à Ancine de Edilásio Barra, conhecido por ser pastor evangélico e apresentador de TV, que havia sido indicado em fevereiro de 2020. Passados quatorze meses, a sessão no Senado nunca foi marcada e mensagem foi enviada pedindo a retirada do nome (Redação O Globo, 2021). De modo pragmático, esse exemplo

¹⁰Nessa oportunidade, a aprovação foi negada, em 31 de março de 2021, justamente por falta de comprovação da segurança, qualidade e eficácia da Covaxin (Teófilo e Lima, 2021). Em outra oportunidade, após o fornecimento de outros vários relatórios, a Anvisa autorizou, mas com restrições inéditas, a importação excepcional de lotes tanto da Covaxin como da Sputnik V (que fora negada em 26 de abril), em 4 de junho de 2021 (Rosário, 2021).

mostra que a Anvisa não é um caso isolado e outros vários casos poderiam ser citados, de outros governos inclusive. Por fim, chama-se atenção não só para o caráter duvidoso das indicações, mas também para morosidade desse processo.

Vale destacar que o texto final aprovado no Senado da Lei nº 13.848¹¹, de 25/06/2019, previa que os diretores fossem indicados pelo Presidente a partir de lista tríplice, elaborada a partir de processo público de pré-seleção em até quatro meses antes da vacância decorrente de término natural de mandato, ou em até dois meses depois da vacância na hipótese interrupção precoce. Com a lista em mãos, o Executivo teria até dois meses para escolher um dos nomes. Caso o prazo para elaboração da lista tríplice não fosse respeitado, o Presidente teria até dois meses para escolher seu indicado. Em todo caso, a nomeação precisaria de sabatina no Senado. O parecer do Senado advogava que a proposta traria transparência, celeridade e rigor técnico ao processo (Senado Federal, 2016). Em junho de 2019, Bolsonaro vetou os trechos que tratavam da lista tríplice, sob alegação de que a indicação é competência constitucional do Chefe do Executivo (Agência Senado, 2019).

Para além das questões de diálogo institucional e de relacionamento entre os Poderes, se for o caso de os senadores resistirem em pautar a votação de nomes polêmicos e se essa é uma preocupação legítima do Legislativo, um próximo passo seria legislar sobre o tema e travar combate contra o favorecimento político dessas indicações e contra a deturpação de cargos técnicos como moeda de troca — a seguir, traz-se algumas recomendações.

¹¹Lei Geral das Agências Reguladoras, a qual dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Ver seção 5.1.2.

6 Considerações Finais

Com uma metodologia simples, mas com informações qualitativas sofisticadas, o índice de autonomia formal mostra que, embora haja pouca variabilidade no desenho institucional das agências reguladoras federais, as estimativas indicam que os reguladores de utilidades públicas e de infraestrutura econômica (Anatel, ANP, Antaq, Aneel, Anac, ANTT e ANA) são mais formalmente autônomos que as agências voltadas à regulação social (Anvisa, ANS e Ancine) — resultado respaldado na literatura empírica. A média reportada de autonomia *de jure* é considerada alta, de modo que há custos por parte do Executivo para interferir na atividade regulatória.

Esse custo é menor quando medido por critérios práticos, uma vez que o índice de interferência política tem média relativamente alta — logo, com autonomia na prática mais baixa —, além de apresentar maior dispersão. O método de estimação é validado estatisticamente. Nota-se ainda aparente descolamento entre autonomia *de jure* e *de facto*, posto que há fraca correspondência entre os dois índices. O resultado também vai ao encontro da literatura majoritária, segundo a qual autonomia formal não implica diretamente em autonomia na prática.

Esse resultado é razoável, pois, em confronto com fatores do índice de autonomia formal, não há vinculação expressa na lei que garanta o mesmo percentual de contingenciamento a ser aplicado entre as agências, ou de quantos dias elas podem permanecer com a diretoria parcialmente operante. Assim, respeitada a legalidade dos atos administrativos, as prerrogativas quanto à execução do orçamento e ao *modus operandi* da mesa diretora são questões de agenda política e fazem parte da gerência do governo que ocupa o Executivo em dado momento.

O índice de interferência política coloca a Anvisa em posição sensível, com o menor custo de ingerência por parte do Planalto. Destaca-se por ter o pior desempenho quando o argumento é rotatividade e vacância, ou seja, o principal canal de fragilidade se concentra no funcionamento da diretoria colegiada.

Haja vista o papel central da Anvisa no combate à pandemia causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, denúncias de interferência política na Agência merecem atenção especial. Aponta-se a recente “militarização” de indicações na Anvisa, em franco apoio à base aliada do Presidente Jair Bolsonaro, o que pode explicar a resistência do Legislativo em sabatinar nomeações do governo atual. Se for o caso de os senadores resistirem em pautar a votação de nomes polêmicos e se essa é

uma preocupação legítima do Congresso, um próximo passo seria legislar sobre o tema e travar combate contra o favorecimento político dessas indicações e contra a deturpação de cargos técnicos como moeda de troca.

Sugere-se, a seguir, ações focadas no fortalecimento da autonomia a fim de antepor o processo decisório do regulador em evidências técnico-científicas — em conformidade com os motivos que justificaram primariamente a delegação da atividade de regulação às autarquias especiais —, o que inclui autonomia orçamentária e os processos de nomeação dos diretores e de seleção e atração de capital humano.

Em observância aos resultados e à discussão levantada, este estudo recomenda (i) a previsão de que os diretores das agências sejam indicados pelo Presidente da República a partir de uma lista interna composta por servidores efetivos da própria autarquia, respeitados os requisitos legais para nomeação ao cargo. De caráter vinculante ou não, os nomes indicados à aprovação pelo Senado Federal, por força institucional, seriam selecionados preferencialmente dentre aqueles proponentes contidos na lista, mitigando o espaço para nomeações contaminadas de interesses eminentemente políticos. O modelo de lista interna é amplamente utilizado no Brasil para dar provimento, total ou parcial, aos mais altos cargos em órgãos do judiciário, do ministério público e de universidades públicas — além de precedente legítimo, pode-se extrair dessas experiências a melhor forma de desenhar tais listas.

Com o propósito de evitar largos períodos de vacância que impeçam a celeridade das decisões colegiadas, ou até mesmo as paralitem por falta de quórum, propõe-se (ii) a possibilidade de fixação de prazo para que o Executivo indique os nomes dos diretores à aprovação do Senado. Certamente ter prazos bem definidos e alinhados à prévia elaboração de uma lista interna, como fora sugestionado, traria agilidade ao processo sem abrir mão das sujeições legais que garantem as competências técnicas para investidura ao cargo.

Por consequência, recomenda-se também (iii) o fortalecimento de políticas de contratação, atração e retenção de talentos, nas quais as agências tenham mais voz para decidir sobre suas autorizações. Refere-se tanto aos concursos públicos para recomposição do quadro técnico, de modo a desprivilegiar os cargos comissionados ocupados por pessoas sem qualificação compatível e sem vínculo estável com a Administração, o que pode favorecer intervenções externas diretas; e também à contratação direta e temporária de equipes com habilidades específicas para atuar em projetos pontuais, pratica comum em outras autarquias, por exemplo, IPEA e IBGE. Refere-se a maior autonomia na gestão de pessoas com impacto positivo sobre a expertise e discricionariedade técnica da política regulatória, e sobre sua

estabilidade em épocas de transição política.

Uma proposta mais ambiciosa é feita quanto à autonomia orçamentária, haja vista sua arrecadação própria de receitas, com (iv) a previsão de orçamento próprio das agências, de modo complementar ao da União, justamente para reduzir à sujeição ao contingenciamento do Executivo. Reduzir as retaliações (ou até mesmo os erros técnicos de calibragem na execução do orçamento centralizado) do governo intentadas a partir do travamento de recursos pode trazer ganhos sobre o horizonte de planejamento do regulador, além de fortalecer a estabilidade institucional e atuar em combate a influências políticas.

As considerações finais dialogam intimamente com o ideário de boa regulação, na qual o instituto da autonomia das agências reguladoras tem papel focal, pois, dentro de um arcabouço institucional maior, elas atuam em políticas públicas voltadas à consecução de metas de elevado interesse público nos mais diversos setores, seja no de saúde pública e domínio social, seja no de infraestrutura econômica.

Destaca-se que outras pesquisas são necessárias ao aprimoramento dos métodos e dos dados, sobretudo quanto à inclusão de outras variáveis, tais qual o processo interno de elaboração dos atos regulatórios; e de outras fontes de pressão externa, como aquela proveniente da indústria regulada. Analisar a autonomia a partir de uma perspectiva cronológica também seria construtivo para o entendimento do comportamento da regulação ano a ano. Além disso, os efeitos da autonomia sobre o desempenho dos setores regulados, desde atração de investimentos até universalização de serviços públicos, é uma questão pouco explorada na literatura latino-americana.

Embora haja limitações na metodologia e nas variáveis analisadas, acreditamos que os resultados levantados são relevantes e edificantes para o debate público e para formulação de políticas que se proponham a tarefa de reerguer o Brasil e de fortalecer suas instituições.

7 Referências

ABREU, M. D. P. A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil, 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 331-356, 2014.

AGÊNCIA SENADO. Lei das Agências Reguladoras é sancionada com vetos. Agência Senado, Senado Federal, Brasília, 26 de jun. de 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/lei-das-agencias-reguladoras-e-sancionada-com-vetos>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

ANVISA. Anvisa não aprova importação da vacina Sputnik V. Endereço eletrônico oficial da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, Brasília, 27 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-nao-aprova-importacao-da-vacina-sputnik-v>>. Acesso em: 27 de abr. de 2021.

AZEVEDO, Alessandra. Presidente da Anvisa nega interferência política na suspensão da CoronaVac. Exame, Brasília, 13 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/presidente-da-anvisa-nega-interferencia-politica-na-suspensao-da-coronavac/>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

BARRIONUEVO FILHO, ARTHUR; LUCINDA, Cláudio Ribeiro de. Teoria da Regulação. In: Ciro Bidferman e Paulo Roberto Arvate. (Org.). Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição e transformações do Estado e legitimidade democrática. Revista de direito administrativo, v. 229, p. 285-312, 2002.

BATISTA, Mariana. O Desenho Institucional em Prática: uma análise da independência das agências regulatórias brasileiras (1997-2009). V Prêmio SEAE de Monografias em Defesa da Concorrência e Regulação Econômica. 1a ed. Brasília: SEAE/Ministério da Fazenda, 2011.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. Caderno Dívida Externa n 6, São Paulo, 1994.

BLACK, Julia. Critical reflections on regulation. CARR Discussion Papers (DP 4). Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2002.

BLOOM, Nick; BOND, Stephen; VAN REENEN, John. Uncertainty and

investment dynamics. *The review of economic studies*, v. 74, n. 2, p. 391-415, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Lei nº 8.031. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990.

_____. Lei nº 9.427. Dispõe sobre a criação da Aneel. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. Lei nº 9.472. Dispõe sobre a criação da Anatel. Brasília: Congresso Nacional 1997a.

_____. Lei nº 9.478. Dispõe sobre a criação da ANP. Brasília: Congresso Nacional, 1997b.

_____. Lei nº 9.782. Dispõe sobre a criação da Anvisa. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

_____. Lei nº 9.961. Dispõe sobre a criação da ANS. Brasília: Congresso Nacional, 2000a.

_____. Lei nº 9.984. Dispõe sobre a criação da ANA. Brasília: Congresso Nacional, 2000b.

_____. Lei nº 9.986. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000c

_____. Lei nº 10.233. Dispõe sobre a criação da ANTT. Brasília: Congresso Nacional, 2001a.

_____. Lei nº 10.233. Dispõe sobre a criação da ANTAQ. Brasília: Congresso Nacional, 2001b.

_____. Medida Provisória nº 2.228-1. Dispõe sobre a criação da Ancine. Brasília: Congresso Nacional, 2001c.

_____. Lei nº 11.182. Dispõe sobre a criação da ANAC. Brasília: Congresso Nacional, 2005.

_____. Lei 13.848. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília: Congresso Nacional, 2019.

BUCHANAN, James M; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan press, 1962.

CAMAROTTO, Murillo. Bolsonaro desiste de negacionista e indica servidor

de carreira para Anvisa. Valor Econômico, Brasília, 16. de mar. de 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/03/16/bolsonaro-desiste-de-negacionista-e-indica-servidor-de-carreira-para-anvisa.ghtml>>. Acesso em 24 de jun. de 2021.

CAPPELLI, Paulo. Ainda sob o comando de Ernesto Araújo, Itamaraty atuou para agilizar aprovação da Covaxin na Anvisa. O Globo, São Paulo, 23 de jun. de 2021. Disponível: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ainda-sob-comando-de-ernesto-araujo-itamaraty-atuou-para-agilizar-aprovacao-da-covaxin-na-anvisa-25073313>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor. Confederação Nacional da Indústria - CNI, Brasília, 2014.

CYSNE, Rubens Penha. Agências regulatórias e contingenciamento. Revista Conjuntura Econômica, v. 62, n. 12, p. 18-19, 2008.

DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo, 43ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

DE FIGUEIREDO JR, Rui J. P. Budget institutions and political insulation: why states adopt the item veto. Journal of Public Economics, v. 87, n. 12, p. 2677-2701, 2003.

DEMATTE, Franciele Cristina Medrado. Qualidade regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura do Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso. Especialização em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 33ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 538-608, 2020.

DIAS, Marina. Governo Trump pressionou Brasil a recusar vacina russa Sputnik V. Folha de S.Paulo, São Paulo, 15 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/governo-trump-pressionou-brasil-a-recusar-vacina-russa-sputnik-v.shtml>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

FERRARI, Murillo. CPI quer saber se há interferência política na Anvisa, diz Randolfe. CNN Brasil, São Paulo, 10 de mai. de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/05/10/cpi-quer-saber-se-ha-interferencia-politica-na-anvisa-diz-randolfe>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

FIORINA, Morris P. Legislative choice of regulatory forms: Legal process or administrative process?. Public choice, v. 39, n. 1, p. 33-66, 1982.

FORTINI, Cristiana Fortini; FAJARDO, Gabriel. A nova Lei das Agências Reguladoras: impressões iniciais. Consultor Jurídico, São Paulo, 27 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-27/interesse-publico-lei-agencias-reguladoras-impressoes-iniciais>>. Acesso em: 16 de out. de 2020.

GUASCH, J. Luis; LAFFONT, Jean-Jacques; STRAUB, Stephane. Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence from the water and transport sectors. *International Journal of Industrial Organization*, v. 26, n. 2, p. 421-442, 2008.

GIAMBIAGI, F. e ALEM, C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil, 5ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 339-482, 2016.

GIAMBIAGI, Fabio; DE CASTRO, Lavinia Barros; VILLELA, André Arruda; HERMANN, Jennifer. *Economia brasileira contemporânea (1945-2015)*, 3ed. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 131-164, 2016.

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

GILARDI, Fabrizio; MAGGETTI, Martino. 14 The independence of regulatory authorities. *Handbook on the Politics of Regulation*, v. 201, 2011.

GRAND, Julianle. The theory of government failure. *British journal of political science*, p. 423-442, 1991.

HAIR, Joseph F. *et al.*. *Multivariate data analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice hall, 1998.

IMD, Institute for Management Development. *World Competitiveness Yearbook 2020*, IMD World Competitiveness Center. Institute for Management Development, Lausanne, Switzerland, 2020. Disponível em: <<https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2020/>>. Acesso em: 19 de mai. de 2021.

KAUFMANN, D; KRAAY, A; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. Working Paper, n. 5430. Washington: World Bank, 2010.

KRUEGER, Anne O. The political economy of the rent-seeking society. *The American economic review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.

LAZZARINI, Sergio; LIMA, Thiago; MAKHOUL, Pedro. Como aumentar a atração do capital privado para financiar projetos de infraestrutura no Brasil. In.

PASTORE, A. C. (Org.). *Infraestrutura: eficiência e ética*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 235-261, 2017.

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

MAGGETTI, Martino. De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation Governance*, v. 1, n. 4, p. 271-294, 2007.

MATTOS, C. C. A. Concessões de rodovias e renegociação no Brasil. In: Gesner Oliveira; Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho. (Org.). *Parcerias Público-Privadas: Experiências, Desafios e Propostas*, 1ed. Rio de Janeiro: LTC, p. 65-102, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, 20ed rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 86-128, 2016.

MOTTA, R. S. Princípios de regulação econômica. In: RAMALHO, P. I. S. (Org.). *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009.

NEISSE, Anderson Cristiano; HONGYU, Kuang. Aplicação de componentes principais e análise fatorial a dados criminais de 26 estados dos EUA. *ES Engineering and Science*, v. 5, n. 2, p. 105-115, 2016.

NICHOLSON, Walter; SNYDER, Christopher Mark. *Microeconomic theory: Basic principles and extensions*, 10th. South-Western Cengage Learning, p. 491-520, 2007.

O GLOBO, Redação. Bolsonaro desiste de Tutuca na diretoria da Ancine e indica Alex Braga para a presidência do órgão. *O Globo*, São Paulo, 30 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/bolsonaro-desiste-de-tutuca-na-diretoria-da-ancine-indica-alex-braga-para-presidencia-do-orgao-24996654>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

OECD (2012), Organisation for Economic Co-operation and Development. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (Slovak version)*. OECD Publishing, Paris, 2012.

OECD (2014), Organisation for Economic Co-operation and Development. *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing, Paris, 2014

OECD (2016), Organisation for Economic Co-operation and Development.

Being an Independent Regulator, *The Governance of Regulators*. OECD Publishing, Paris, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, p. 257-261, 2015.

PASTORE, Afonso Celso. O setor privado e os investimentos em infraestrutura. In. PASTORE, A. C. (Org.). *Infraestrutura: eficiência e ética*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 3-38, 2017.

PAULA, Felix. Cientistas elogiam veto da Anvisa à importação da vacina Sputnik V. UOL, São Paulo, 27 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/04/27/decisao-da-anvisa-de-vetar-importacao-da-sputnik-e-elogiada-por-cientistas.htm>>. Acesso em: 27 de abr. de 2021.

PIRES, José Claudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. Modelos de regulação tarifária do setor elétrico. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, 1998.

PÓ, Marcos Vinícius. O jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências. Tese de Doutorado. Doutorado em Administração Pública e Governo - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

PODER 360, Redação. Bolsonaro desiste de indicação de tenente-coronel para diretoria da Anvisa. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-desiste-de-indicacao-de-tenente-coronel-para-diretoria-da-anvisa/>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

POSNER, Richard A. Natural monopoly and its regulation. *J. Reprints Antitrust L. Econ.*, v. 9, p. 767, 1978.

PPI – PRIVATE PARTICIPATION IN INFRASTRUCTURE. Annual Report. The World Bank, 2018. Disponível em: <<https://ppi.worldbank.org/en/ppi>>. Acesso em: 24 de mai. de 2021.

PRAZERES, Leandro; MUNIZ, Mariana. MPF identifica indícios de crime em compra de R\$ 1,6 bi de vacina indiana Covaxin pelo Ministério da Saúde. *O Globo*, São Paulo, 22 de jun. de 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/mpf-identifica-indicios-de-crime-em-compra-de-16-bi-de-vacina-indiana-covaxin-pelo-ministerio-da-saude-25071944>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

RENZETTI, Bruno Polonio. Concessões e concorrência nos aeroportos brasileiros. *Revista de Defesa da Concorrência*, v. 3, n. 2, 2015.

ROCHA, Katia. Investimentos privados em infraestrutura nas economias emergentes: a importância do ambiente regulatório na atração de investimentos. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2020.

ROSARIO, Mariana. Anvisa autoriza importação das vacinas Sputnik V e Covaxin. *Veja* Abril, São Paulo, 4 de jun. de 2021. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/saude/anvisa-autoriza-importacao-das-vacinas-sputnik-v-e-covaxin/>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

SAE (2018), Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Secretaria-Geral da Presidência, Presidência da República. Desafios ao Aumento do Investimento Privado em Infraestrutura no Brasil. Relatório de Conjuntura, n. 5, Brasília, 2018.

SALGADO, Lúcia H; FIUZA, Eduardo P. S. Avaliando o modelo de governança das agências reguladoras. In: MONASTERIO, Leonardo M.; NER, Marcelo C.; SOARES, Sergei S. D (Org.). Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2014.

SAMPAIO, Paulo Soares. A Independência Real das Agências Reguladoras no Brasil. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v. 5, n. 1, 2013.

SENADO FEDERAL. Parecer nº 908 de 2016, Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, Projeto de Lei do Senado nº 52 de 2013. Senado Federal, Brasília, 26 de nov. de 2016.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, p. 3-21, 1971.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*, 3rd. New York: W. W. Norton Company, p. 189-213, 2000.

RITTNER, Daniel. O custo de um veto na lei geral das agências. *Valor Econômico*, Brasília, 16 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/columa/o-custo-de-um-veto-na-lei-geral-das-agencias.ghtml>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

TEOFILO, Sarah; LIMA, Bruna. Dias antes de Anvisa barrar Covaxin, Itamaraty interveio pelo imunizante. *Correio Braziliense*, Brasília, 24 de jun. de 2021. Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/06/4933361-dias-antes-de-anvisa-barrar-covaxin-itamaraty-interveio-pelo-imunizante.html>>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

TIRYAKI, Gisele Ferreira. A independência das agências reguladoras e o

investimento privado no setor de energia de países em desenvolvimento. *Economia Aplicada*, v. 16, n. 4, p. 683-709, 2012.

TRALLI, César. Laudo do IML indica morte por combinação de medicamentos que nada têm a ver com a vacina; homem encontrado morto em SP teria participado de teste da CoronaVac. Portal G1, São Paulo, 12 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/11/12/laudo-do-impl-indica-morte-por-combinacao-de-medicamentos-que-nada-tem-a-ver-com-a-vacina-homem-encontrado-morto-em-sp-teria-participado-de-teste-da-coronavac.ghtml>>. Acesso em: 24 de jul. de 2021.

TULLOCK, Gordon. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal* n. 5, p. 224-232, 1967.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Competitiveness Report. 2019. Ed. Schwab, K, World Economic Forum. Disponível em: <<https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>>. Acesso em: 17 de set. de 2020.