

ENAP

Cadernos

nº 114

**Quem precisa de AIR?
Análise de Impacto Regulatório
como mecanismo estratégico
de proteção**

Carlos Pereira

Érico Lopes dos Santos

Coleção: Regulação



Coleção:

Regulação



Quem precisa de AIR?

**Análise de Impacto
Regulatório como
mecanismo estratégico de
proteção**

Autores

Carlos Pereira

Érico Lopes dos Santos

Parecerista convidado

Paulo Coutinho

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de selecionar projetos que gerem subsídios para a melhoria da gestão pública, com foco no desenvolvimento de soluções em análise de impacto regulatório, análise de resultado regulatório e mudanças regulatórias. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 125 de 2020.

Conheça os autores



Carlos Pereira

Autor



Carlos Pereira, professor titular, FGV EBAPE e colunista do jornal Estado de São Paulo. PhD em Ciência Política pela New School/New York University e pós-doutor pela University of Oxford. Foi professor visitante da Stanford University, Hertie School, USP, Colby College e Brookings Institution. Foi professor da Michigan State University, da Escola de Economia de São Paulo da FGV e pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz.



Érico Lopes dos Santos

Autor



Érico Lopes dos Santos, Doutorando, FGV EBAPE. Mestre em Regulação pela London School of Economics e em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense. Formado em Engenharia de Produção (UFSCar) e em Direito (Universidade Estácio de Sá). Analista da Comissão de Valores Mobiliários desde 2005.

Expediente



Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Lisboa

Revisão

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico

Amanda Soares

Letícia Lopes

Edição eletrônica

Samyra Lima

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados e doutorados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

P4361q Pereira, Carlos

Quem precisa de AIR? Análise de impacto regulatório como mecanismo estratégico de proteção / Carlos Pereira, Érico Lopes dos Santos. -- Brasília: Enap, 2022.

68 p. : il. -- (Cadernos Enap, 114; Coleção: Regulação)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Análise de Impacto Regulatório. 2. Regulação. 3. Administração Pública. 4. Agência Reguladora. I. Título. II. Santos, Érico Lopes dos.

CDD 352.8

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional.

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

CÁTEDRAS REGULAÇÃO

Editorial

A regulação econômica, de tempos em tempos, deixa de ser assunto exclusivo de reuniões técnicas e se torna assunto de acalorado debate. Aplicativos de transporte, de entrega de compras e refeições, tecnologia *blockchain* são, provavelmente, alguns dos exemplos mais famosos dos últimos anos.

Os desafios da regulação, contudo, não parecem ter mudado tanto ao longo dos anos. Por exemplo, Irving Kristol, no número inaugural da *Regulation*, em 1977, afirmava que:

(...) as mesmas complexidades que dão origem a mais regulamentação governamental também tornam a regulamentação efetiva um empreendimento muito difícil. As perguntas difíceis são: que tipo de abordagem deve ser usada, onde e em que grau – perguntas que merecem um julgamento sóbrio, informado e prudente.¹ (KRISTOL, 1977, p.12)²

Uma busca simples por ‘regulação’ e ‘regulação econômica’ em bases especializadas mostrará uma vasta gama de análises que, com maior ou menor grau de sofisticação, ainda tentam responder estas mesmas perguntas cuja importância, obviamente, não é só acadêmica. Afinal, a

.....
1 No original: “(...) *the same complexities that give rise to more government regulation also make effective regulation a very difficult enterprise. The hard questions are: what kind of approach should be used, where, and to what degree-questions that merit sober, informed, and prudent judgment.*”

2 KRISTOL, I. A Regulated Society? *Regulation*, v. 1, n. 1, p. 12–13, 1977. Disponível em: <<https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/1977/7/v1n1-3.pdf>>. Acesso em: 30/5/2022.

regulação é parte do arcabouço de incentivos que, se mal desenhados, entrava a prosperidade econômica. Nas palavras de Meneguín e Melo, por exemplo:

Um ambiente regulatório-normativo inchado é nocivo ao ambiente de negócios, já que dificulta investimentos pela falta de regras claras; encarece e burocratiza o empreendedorismo e o estímulo à inovação; e eleva o Custo Brasil, diante dos altos custos de transação, tornando o País menos competitivo no cenário mundial. (MENEQUIN e MELO, 2022)³

Medir um fenômeno é um passo inicial para qualquer um que queira entender seu impacto - funcional ou não - para a sociedade. No caso do Brasil, o [RegBR](#), mostra que o fluxo regulatório agregado, a partir do final dos anos 90, apresenta um aumento em seu volume médio⁴.

Entretanto, o impacto social da regulação não se limita ao estoque de leis, decretos ou emendas constitucionais publicadas. É preciso considerar a formulação da regulação, bem como medir seu impacto sobre o bem-estar.

Ao longo dos anos, ganhou importância nos debates sobre a regulação a inclusão de um arcabouço decisório na formulação das políticas regulatórias, o que se convencionou chamar de **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Conforme Broughel (2022)⁵:

A AIR é uma ferramenta para incorporar evidências econômicas e científicas na regulamentação, e é baseada na lógica de que as políticas baseadas em evidências terão maior probabilidade de sucesso. (BROUGHTEL, 2022, p.1)⁶

3 MENEGUIN, Fernando Boarato e MELO, Ana Paula Andrade. Uma Nova Abordagem para a Regulação Econômica: Soft Regulation. *Revista do Serviço Público*. No prelo.

4 O leitor pode conferir minhas conclusões usando o filtro “Setor da Economia” na visualização do fluxo regulatório em: <https://infogov.enap.gov.br/regbr/fluxo-regulatorio>.

5 BROUGHTEL, J. *A Primer on Regulatory Impact Analysis*. 2022.

6 No original: “RIA is a tool to incorporate economic and scientific evidence into rulemaking, and it is based on the logic that evidence-based policies will be more likely to succeed.”

A AIR consolidou-se no Brasil, nos últimos anos, com o artigo 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, o artigo 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Este último decreto, aliás, destacou também a importância de se proceder à análise da efetividade dos instrumentos regulatórios, a chamada **Análise de Resultado Regulatório (ARR)**⁷.

Ciente da necessidade de se promover pesquisas em AIR e ARR, a Enap lançou, em 2020, uma chamada pública para seleção de projetos de pesquisa por meio do Edital nº 125 do Programa Cátedras Brasil, compreendendo duas áreas temáticas, a saber: **Propostas de mudanças regulatórias que não envolvem orçamento e Estudos de caso e melhores práticas em AIR e ARR, com contextualização e análise sobre possibilidade de extrapolação para o Brasil.**

As dez pesquisas selecionadas naquele Edital compõem esta coleção dos Cadernos Enap denominada **Cátedras: Regulação** que o leitor tem em mãos. São pesquisas que analisam o fenômeno da regulação em diversos aspectos.

Primeiramente, há os trabalhos que buscaram propor aperfeiçoamentos na regulação doméstica com base em modelos estrangeiros. É o caso dos trabalhos de Maria Luiza Costa Martins, Luiz Felipe Monteiro Seixas e Juliano Heinen.

No primeiro, a autora estudou como o Reino Unido trata questões de análise de impactos e de resultados regulatórios por meio de entrevistas. O trabalho apresenta uma lista de sugestões para cada uma das agências analisadas. Por sua vez, o segundo trabalho dialoga com a experiência neozelandesa e analisa as possibilidades de uma AIR para a tributação indutora. Finalmente, o terceiro pesquisou a experiência regulatória francesa e norte-americana para aperfeiçoar a AIR no âmbito da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

.....

7 Ver, para detalhes: ANVISA. **Saiba mais sobre Análise de Impacto Regulatório** — Português (Brasil). Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/air/saiba-mais>>. Acesso em: 30/5/2022a; ANVISA. **Saiba mais sobre ARR** — Português (Brasil). Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/avaliacao-do-resultado-regulatorio/saiba-mais>>. Acesso em: 30/5/2022b.

Aliás, a mesma ANA foi alvo de outra pesquisa, a de Carlos Roberto de Oliveira, que destaca a importância de que uma regulação mais eficaz deveria depender menos de mecanismos de comando e controle. A recente mudança no marco regulatório do saneamento é, inclusive, uma oportunidade de aperfeiçoar os instrumentos de AIR e ARR.

A diversidade de setores sujeitos à regulação é destaque em quatro cadernos.

Por exemplo, a discussão sobre hotelaria e os desafios trazidos pelas mudanças tecnológicas, caracterizadas pelo uso intensivo de plataformas digitais motivaram o trabalho de Bruno Martins Augusto Gomes.

Outro problema importante enfrentado pela regulação diz respeito ao meio ambiente. Carina Costa de Oliveira se debruçou sobre a “Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinheiro”, propondo aperfeiçoamentos àquela política.

A maior eficiência em contratos de construção e manutenção de rodovias é o tema da pesquisa de Lucas Varjão Motta. As concessões em infraestrutura são caracterizadas por fortes interdependências contratuais e restrição de capacidade, favorecendo o uso dos chamados leilões combinatórios. O trabalho mostra que este tipo de leilão, de fato, reduz os custos.

Luiz Célio Souza Rocha, em sua pesquisa, estudou as possibilidades de usinas híbridas eólicas-fotovoltaicas com sistema de armazenagem de energia. A pesquisa destaca a importância de que a regulação considere o armazenamento de energia no cálculo do custo-benefício deste tipo de usina.

Que incentivos motivam o uso de AIR? A pesquisa desenvolvida por André Andrade Longaray e a investigação conduzida por Carlos Pereira e Érico Lopes dos Santos respondem a esta questão de formas distintas, mas complementares.

No primeiro caso, o regulador, por assim dizer, é exógeno à AIR e o pesquisador se pergunta sobre os determinantes da adoção de uma determinada metodologia

de AIR em detrimento de outras. Verifica-se que não há uma metodologia melhor do que outra. Adicionalmente, no tocante à inovação, não é apropriado admitir que sua presença no contexto regulatório reflita a boa escolha do método de AIR empregado na decisão.

Na pesquisa de Pereira e Santos, o regulador é pensado endogenamente. Existem vários estudos, na literatura, discutindo o problema da interferência externa (e.g. Congresso, Poder Executivo) no funcionamento dos órgãos reguladores. Assim, os autores se perguntam se o uso da AIR não seria percebida pelos servidores destes órgãos, como uma possível defesa contra intervenções externas. Os resultados dão suporte a esta hipótese.

Esperamos que os dez cadernos desta coleção inspirem muitas outras pesquisas na área da regulação.

Claudio Djissey Shikida

Coordenador-Geral de Pesquisa

Diretoria de Altos Estudos

Sumário

Executivo

Resumo

A pesquisa conduzida teve como principal objetivo avaliar a hipótese de que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) possa ser percebida pelos servidores das agências reguladoras como uma ferramenta de proteção de seus interesses regulatórios contra potenciais interferências externas, em particular do governo federal. Com tal finalidade, foi utilizada uma pesquisa experimental, com participação de 104 servidores de seis agências reguladoras. Os resultados obtidos demonstram que a maioria dos servidores é favorável ao uso da AIR e a veem como um escudo contra potenciais interferências externas na atuação das agências, especialmente no que se refere aos riscos de não continuidade dos mandatos de diretores indicados por governos anteriores.

Contextualização teórica

A utilização da AIR pelas agências reguladoras vem sendo recomendada pelo governo federal há mais de uma década e passou a ser obrigatória com a entrada em vigência da Lei 13.848. Essa ferramenta, cujo objetivo consiste em sopesar, sistematicamente, os benefícios e os custos das regulações, vem sendo amplamente

adotada em diversos países e recomendada por instituições transnacionais como a OCDE. Pelo seu próprio caráter obrigatório, percebe-se que se trata de ferramenta que restringe a livre atuação das agências, condicionando a edição de novas regras às situações em que seja possível demonstrar a existência de um balanço positivo entre consequências positivas e negativas da atuação estatal.

Existe ampla literatura analisando questões relacionadas à delegação de poderes regulatórios a agências independentes, em particular com foco nos problemas de agente-principal que surgem entre os representantes eleitos (Poder Executivo e Congresso) e os burocratas, servidores das agências.

Os agentes políticos, ao delegar alta discricionariedade aos burocratas na decisão e na implementação de políticas regulatórias, correm o risco de que os burocratas usem sua expertise contra as preferências dos próprios políticos. Mas se os políticos tentarem evitar esse risco escrevendo, por exemplo, regras e procedimentos muito detalhados para reduzir a discricionariedade burocrática, o conhecimento acumulado pelo burocrata pode ser desperdiçado, o que potencialmente pode levar os políticos a enfrentar um resultado pior do que obteriam se tivessem delegado ampla autoridade e discricionariedade decisória à burocracia. Assim, o nível de conflito de preferências entre políticos e burocratas é uma das variáveis centrais que influenciam o tipo de estratégia de delegação regulatória.

Para diminuir os riscos de que a agência implemente políticas contrárias às preferências do governo, o executivo tem incentivos para nomear diretores das agências que compartilhem das suas preferências. Ocorre que, diante da possibilidade de que o governo federal utilize tal prerrogativa e que os diretores das agências reguladoras possam funcionar como agentes dos interesses do executivo, é possível que os servidores tendam a se valer de instrumentos e procedimentos de proteção, como a AIR, para se resguardar de tais interferências e fazer valer suas preferências técnicas.

Nesse contexto, a questão empírica que instigou o presente estudo foi a avaliação sobre a possível utilização da AIR, que, a princípio, restringe a atuação livre das agências reguladoras, diminuindo sua independência, como uma ferramenta a favor da resiliência institucional e resistência a potenciais interferências.

Desenvolvimento da pesquisa

A pesquisa consistiu na aplicação de um questionário-experimento, com a finalidade de investigar a inferência teórica de que as Análises de Impacto Regulatório (AIR) poderiam funcionar como um mecanismo institucional dos reguladores, especialmente dos servidores/burocratas concursados das agências, para proteger as suas preferências quando percebem, por exemplo, que os diretores das suas respectivas agências foram nomeados especificamente por critérios políticos e não necessariamente técnicos.

A partir dessa expectativa teórica, desenvolveu-se a seguinte hipótese: o servidor concursado da agência reguladora tenderá a identificar e a utilizar AIR como um instrumento de proteção do seu interesse quanto maior for a sua percepção de que a agência reguladora está sofrendo alguma interferência do governo.

O experimento implementado dividiu os servidores participantes, aleatoriamente, em dois grupos de tratamento e um grupo controle.

Para o primeiro grupo (Tratamento 1), a situação hipotética descrita foi de que o governo federal vem tentando interferir nas ações da agência, inclusive com a indicação de diretores sem perfil técnico-burocrático.

No segundo grupo (Tratamento 2), a descrição aponta para a possibilidade contrária, informando que as diretorias vêm sendo ocupadas por pessoas com perfil técnico e que o governo federal tem respeitado a autonomia da agência.

Já o grupo de controle recebeu apenas o questionário em si sem motivação prévia da presença ou ausência de interferência.

Os participantes de cada grupo responderam uma série de perguntas que visava identificar a sua percepção sobre o papel de estudos de análise de impacto regulatório. Foram aplicadas, também, uma série de perguntas de controle, que solicitavam dados como tempo de vinculação à agência e experiências de tentativas anteriores de interferência nas ações do regulador.

Resultados

Os resultados obtidos deixaram patente que a grande maioria dos respondentes (89%) são favoráveis ao uso das Análises de Impacto Regulatório. Essa visão favorável à AIR foi um pouco menor no Tratamento 2, oferecendo algum suporte à hipótese inicial de que o apoio dos servidores à ferramenta seria consequência de uma estratégia de defesa contra potenciais interferências políticas na agência.

A maior parte dos respondentes também afirmou concordar com a hipótese de que a AIR seja um escudo contra interferências externas nas agências. Por outro lado, um tanto paradoxalmente, a maioria dos participantes discordou da possibilidade de a AIR ser utilizada como um mecanismo de controle das ações da agência pelo governo.

Outro resultado verificado foi que a grande maioria dos participantes defendeu que a AIR deveria ser usada frequentemente pelas agências e que ela seria um mecanismo para aprofundar conhecimentos baseados em evidências. Apenas poucos servidores responderam que veem a AIR como mera burocracia.

Por fim, a maioria dos servidores relatou que o governo já interferiu, formal ou informalmente, no funcionamento das agências e relatou já ter havido casos de não conclusão de mandatos de diretores. Importante destacar que se identificou uma diferença estatisticamente significativa entre o percentual de participantes que informaram sobre afastamento de diretores no Tratamento 1 e no Tratamento 2, o que sugere que a não continuidade dos mandatos seria decorrente de interferências políticas do governo.

Principais conclusões

Por tudo o que se encontra descrito e analisado no relatório anexo, percebe-se que a pesquisa desenvolvida apresentou resultados que comprovaram as principais hipóteses do estudo. Ou seja, a despeito do caráter mandatório da AIR, diante da percepção de que as agências reguladoras estariam sob ameaça de interferência do executivo por meio dos seus diretores, os servidores de carreira das referidas agências se valem das Análises de Impacto Regulatório como mecanismo de proteção das suas preferências.

Apesar da quantidade de respostas obtida ter sido insuficiente para, com base no experimento utilizado, confirmar algumas das hipóteses desenvolvidas, os dados agregados contêm informações muito relevantes que apontam para a

verossimilhança dessas hipóteses.

Em particular, a visão amplamente favorável dos servidores ao uso da AIR combinada com a percepção exarada de que a ferramenta pode ser usada como um escudo de proteção contra interferências externas e com os relatos de interferência externa deixam claro que a AIR pode estar sendo utilizada pelos servidores para resistir a tentativas de influências externas. Em particular, essa resistência pode estar sendo importante para a defesa dos interesses dos servidores nas situações em que a diretoria esteja mais alinhada aos interesses do governo federal.



Clique aqui para baixar
o **Sumário Executivo** separado.
Compartilhe!

Resumo

Todos os governos, independentemente da sua posição política ou ideológica, enfrentam um dilema crucial entre independência e controle de agências reguladoras. Esse dilema é particularmente relevante quando há alternância de poder com a chegada de uma nova elite política com preferências diferentes das do governo antecessor. A pesquisa teve como principal objetivo o desenvolvimento de uma análise experimental com a finalidade de explorar a hipótese de que Análises de Impacto Regulatório (AIR) poderiam ser percebidas pelos servidores concursados das agências como uma ferramenta de proteção dos seus interesses contra riscos de potenciais interferências externas em suas atividades, em particular do governo federal. A estratégia metodológica adotada foi aplicar um questionário experimental com os servidores de carreira das agências. O experimento teve dois grupos de tratamento e um grupo controle e foi distribuído de forma aleatória. Foram recebidas no total 104 respostas ao questionário de seis agências reguladoras. Os resultados da pesquisa revelam que, a despeito do caráter mandatório da AIR, quando os servidores percebem que a agência reguladora estaria sob ameaça de interferência do executivo, os servidores se valem dela como mecanismo de proteção das suas preferências. A maioria esmagadora dos respondentes foi favorável ao uso da AIR e veem esse instrumento como um escudo contra potenciais interferências externas na atuação das agências, especialmente no que se refere aos riscos de não continuidade dos mandatos de diretores indicados por governos anteriores.

Palavras-chave: AIR, delegação, controle, independência, regulação, proteção

Sumário

1.

Introdução

Pág. 20

2.

Dominância burocrática
versus dominância política

Pág. 28

3.

Hipóteses e estratégia metodológica

Pág. 34

4.

Resultados

Pág. 39

5.

Conclusão

Pág. 52

Lista de tabelas

Tabela 1 – Distribuição aleatória do tratamento

Pág. 37

Tabela 2 – Distribuição de respondentes por agência reguladora

Pág. 41

Tabela 3 – Você é favorável que a sua agência implemente Análises de Impacto Regulatório?

Pág. 42

Tabela 4 – Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem servir de escudo protetor contra potenciais interferências do governo nas ações da agência que você é servidor?

Pág. 43

Tabela 5 – Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem ser utilizadas como um mecanismo de controle das ações da sua agência pelo governo?

Pág. 44

Tabela 6 – Com que frequência você acredita que Análise de Impacto Regulatório deveria ser utilizada na sua agência?

Pág. 46

Tabela 7 – Você acredita que Análise de Impacto Regulatório é um mecanismo para aprofundar conhecimentos baseados em evidências relacionadas aos assuntos regulatórios?

Pág. 46

Tabela 8 – Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem servir como um instrumento de comunicação/legitimação das ações da agência com os possíveis afetados pela regulação?

Pág. 47

Tabela 9 – Você acredita que Análises de Impacto Regulatório são fundamentalmente um acréscimo de burocracia que a sua agência precisa seguir, mas não agregam valor suficiente ao processo regulatório?

Pág. 48

Tabela 10 – Como você definiria o grau de interferência do governo nas decisões da agência?

Pág. 48

Tabela 11 – Já aconteceu de o governo interferir formalmente e/ou informalmente na política e funcionamento da agência?

Pág. 50

Tabela 12 – Já houve casos de diretores da agência não completarem os seus mandatos?

Pág. 50

Anexos

Anexo 1 – Questionário experimental

Pág. 60

1.

Introdução





1. Introdução

Este trabalho analisa e destaca os principais achados de pesquisa com servidores de carreira e concursados de agências reguladoras brasileiras decorrente do estudo proposto no projeto de pesquisa “Governança e Impacto Regulatório”.

A pesquisa consistiu em uma análise experimental com a finalidade de explorar a hipótese de que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) poderia ser percebida pelos servidores das agências como uma ferramenta de proteção dos seus interesses contra riscos de potenciais interferências externas em suas atividades, em particular do governo federal. Importante destacar que a pesquisa considerou o ponto de vista dos servidores das agências em relação a diferentes formas de possíveis interferências externas. Portanto, nossa análise não considera cada agência reguladora como um bloco coeso de interesses. Em vez disso, contempla a possibilidade de que os interesses dos servidores, legitimados pela investidura em cargos públicos, sejam distintos daqueles das diretorias das agências, formalmente competentes pelas decisões das instituições.

A avaliação sistemática do balanço entre fatores favoráveis e

contrários à regulação vem ganhando força desde que os Estados Unidos passaram a requerer a análise da relação de custo-benefício das principais regras criadas pelas suas agências reguladoras. Assim, diversos países vêm crescentemente adotando diferentes formas de Análise de Impacto Regulatório (AIR), desde 1974 (PECI, 2011). Esse tipo de ferramenta consta, inclusive, das recomendações da OCDE para a melhoria regulatória (OCDE, 2014). No Brasil, o governo federal já incentiva, há mais de uma década, a adoção da AIR pelas agências reguladoras (PECI; SOBRAL, 2011). Mais recentemente, com a publicação da Lei 13.848, a sua utilização passou a ser obrigatória.

A delegação de poderes dos representantes políticos eleitos a órgãos como as agências reguladoras envolve diversos possíveis problemas de agência. Em primeiro lugar, a própria relação entre a população (principais) e os seus representantes eleitos (agentes) pode conter ruídos, já que políticos podem procurar avançar em direção aos seus interesses, que nem sempre se alinham com os interesses dos eleitores. Ademais, ao transferir poderes a agências independentes, o governo assume o papel de principal enquanto os reguladores tornam-se agentes.

Nesse contexto, assume-se que quando as preferências do governo e dos servidores das agências reguladoras em relação às políticas regulatórias não estiverem alinhadas, existiria um problema agente-principal entre esses dois atores. Para diminuir os riscos de que a agência implemente políticas contrárias às preferências do governo, o executivo teria incentivos para nomear diretores das agências que compartilhassem das suas preferências. Em reação a essa possibilidade, diante dos temores de que os diretores das agências reguladoras possam funcionar como agentes dos interesses do executivo, os servidores tenderiam a se valer de instrumentos e procedimentos de proteção, como a AIR, para se resguardar de tais interferências e fazer valer suas preferências.

Percebe-se que essa situação demonstra a existência de mais um problema de agência, caracterizado pelas diretorias das agências, na posição de principal, e pelos servidores, como agentes. As conclusões do presente estudo são especialmente válidas quando ocorre uma divisão de interesses dessa natureza, ou seja, quando o governo conseguiu resolver os problemas de agência com a diretoria das agências, fazendo a indicação de diretores alinhados aos seus interesses ou fazendo uso de outras formas de constranger a livre atuação dos reguladores.

As instituições sociais e políticas de um determinado país interagem com o

processo regulatório e as condições econômicas específicas. Essas instituições impactam no risco regulatório, que é o perigo de desapropriação administrativa dos investidores. Isto afeta a quantidade e a qualidade de investimento. De acordo com Levy e Spiller (1995), credibilidade e eficácia da regulação variam de acordo com as instituições políticas e sociais. Eles argumentam que o grau de autonomia política e financeira dos reguladores não pode ser compreendido isoladamente das demais características institucionais de um país. O bom desempenho econômico, portanto, só pode ser alcançado quando a governança regulatória e os incentivos são compatíveis com a dotação institucional de um país

Não há, portanto, uma fórmula geral ou uma receita a ser seguida. Pelo contrário, deve-se adotar um tipo de regulação que funcione de forma adequada com as instituições particulares de cada país. Uma das dificuldades é que credibilidade requer **compromisso** a um sistema regulatório. Porém, é preciso ter flexibilidade para se adaptar a mudanças no setor. Em alguns países pode-se dar bastante discricionariedade ao regulador para que este tenha condições de tomar decisões regulatórias independentemente das preferências dos políticos, proporcionando assim salvaguardas para que os interesses dos investidores e da sociedade não sejam expropriados. Em outros países, entretanto, pode ser mais apropriado “amarrar as mãos” do regulador e proporcionar maior influência dos políticos nas decisões regulatórias.

É importante precisar desde o início, portanto, que o estudo não faz juízo normativo de valor quanto às possíveis interferências do governo e nem tampouco das reações estratégicas dos servidores. Apenas se propõe a fazer uma análise política positiva do jogo estratégico entre os atores envolvidos no processo regulatório, especialmente entre o executivo, diretores das agências reguladoras e seus servidores de carreira concursados.

Todos os governos, a despeito da sua coloração política ou ideológica, enfrentam um dilema crucial entre independência e controle de agências reguladoras e de órgãos governamentais. Tentativas de interferência de políticos têm o efeito de reduzir a credibilidade e a estabilidade do sistema regulatório. Por outro lado, quando as agências reguladoras são muito independentes, corre-se o risco de que a autonomia delegada a elas seja usada para alcançar resultados que possam diminuir o bem-estar da população e prejudicar a sobrevivência dos próprios políticos.

Esse dilema é particularmente relevante quando há alternância de poder com a chegada de uma nova elite política com preferências diferentes das da

antecessora (MOE, 1989; SHEPSLE, 1992; HORN, 1995). Há incerteza substancial sobre as preferências dos futuros políticos, uma vez que os políticos são frequentemente substituídos por outros que têm objetivos políticos diferentes. É natural que um novo governo democraticamente eleito busque mudanças no perfil de política pública e regulatória. Afinal de contas, este novo governante adquiriu o mandato conferido pelos eleitores para implementar políticas que anunciou e se comprometeu durante a campanha. Mas a elite política que está prestes a deixar o poder também pode ter interesses de “amarrar as mãos” (*lock in*) da nova elite política que vai chegar para que seus graus de liberdade para implementar novas políticas sejam reduzidos. Melo, Pereira e Werneck (2010), por exemplo, mostram que “incerteza eleitoral, alternância da elite no poder e o tamanho da coalizão do executivo no legislativo” são variáveis chave para explicar a quantidade de autonomia delegada para agências reguladoras nos estados brasileiros.

Boa governança, entretanto, exige que mudanças nas agências reguladoras sejam implementadas por meios e procedimentos previamente acordados e institucionalizados, tais como a nomeação de novos diretores para as agências no tempo legalmente predeterminado. Quando esses procedimentos são adotados, o estado de direito não é violado.

Nem todas as formas de interferência política, no entanto, são benignas. Quando elas quebram as regras e os contratos nos quais os setores operavam anteriormente, interferências podem criar incerteza, instabilidade e danos não apenas para os setores econômicos regulados, mas também à própria sociedade.

Até que ponto interferências políticas podem gerar déficits de qualidade regulatória? É razoável imaginar que instituições regulatórias sejam vítimas passivas e indefesas diante de potenciais interferências governamentais? Ou a burocracia regulatória pode apresentar resiliência política e institucional a potenciais interferências?

Não têm sido poucos os exemplos de interferência (nomeações partidárias, contingenciamento dos recursos, uso estratégico de vacância de diretores etc.) de governos brasileiros nas agências reguladoras. Nos últimos tempos, tem sido alegada uma crescente ingerência do governo federal em algumas instituições governamentais tais como Polícia Federal¹, Receita Federal, Coaf², agências

.....

1 <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/22/em-reuniao-bolsonaro-confessa-interferencia-na-pf-e-intencao-de-protoger-a-familia>

2 <https://oglobo.globo.com/politica/interferencia-de-bolsonaro-em-receita-coaf-pf-gera-receio-de-prejuizo-investigacoes-23901966>

reguladoras³, etc.

Mas tal comportamento não é exclusivo do atual governo. Já nos primeiros meses do governo do ex-presidente Lula, por exemplo, foram iniciadas várias políticas que buscaram mudar a natureza das agências, incluindo uma tentativa de alterar unilateralmente o índice de inflação em vários contratos de concessão, a tentativa de demitir o presidente da Anatel, que tem mandato fixo, e a proposição de uma nova lei para regulamentar as agências reguladoras com o objetivo de reduzir drasticamente o nível de autonomia regulatória comprometendo a sua governança.

As administrações da ex-presidente Dilma Rousseff também trouxeram interferências regulatórias. Dilma emitiu, por exemplo, dois decretos autorizando o seu ministro dos Transportes a nomear e/ou demitir diretor temporário da ANTT e ANTAQ sem consulta prévia ou autorização do Senado. Além do mais, nos seis anos de seu governo, foi assegurado às agências reguladoras apenas 33% de seus recursos orçamentários e a vacância na diretoria das agências superou 55%.

Correa *et al.* (2019) investigaram a governança regulatória das agências brasileiras em 2016 comparando com pesquisa similar que realizaram em 2005. Os resultados da segunda pesquisa revelaram-se surpreendentemente semelhantes aos de uma década antes. Este resultado sugere uma forte resiliência das agências reguladoras, apesar das várias tentativas significativas de interferência política de presidentes.

O estudo de Correa e coautores ressalta que a sujeição dos fortes poderes presidenciais a freios e contrapesos independentes fornecem o ambiente institucional para que os órgãos de controle regulatório sejam resilientes às interferências governamentais. Em suma, os fatores que explicam a resiliência da governança democrática no Brasil estão na força do arcabouço institucional do presidencialismo multipartidário, que tem efetivamente moderado os efeitos das interferências do executivo, a despeito do Presidente da República dispor de uma série de instrumentos constitucionais que lhe permite até alterar as regras do jogo de forma unilateral, ainda que de forma temporária, como as medidas provisórias.

Nos dias atuais, o maior desafio da governança democrática é o desenvolvimento de instituições políticas e econômicas que sejam promotoras de desenvolvimento e inclusão. Este desafio está ligado à governança regulatória e a um desenho

.....

3 <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/01/15/Como-%C3%A9-a-rela%C3%A7%C3%A3o-de-Bolsonaro-com-as-ag%C3%Aancias-reguladoras>

institucional crível das agências reguladoras, necessário para a criação de um ambiente econômico seguro e previsível para investimentos. Em um contexto de governança regulatória de má qualidade, a inclusão econômica se dá através de conexões pessoais com políticos e grupos de interesse, ao invés de contar com um processo impessoal, procedimental e meritocrático.

Ao mencionarmos governança regulatória, estamos nos referindo às condições para o cumprimento de leis e contratos pelos reguladores – é um importante componente do risco regulatório. Uma legislação pró-mercado e contratos bem desenhados podem se tornar inúteis se os reguladores não possuem a capacidade ou recebem os incentivos truncados para a aplicação das leis. Entre 1997 e 2005, várias agências reguladoras foram criadas no Brasil tanto ao nível federal como na esfera estadual.

Na década de 1990, a América Latina viu o surgimento do “Estado regulador”, e o Brasil não foi exceção. Crises fiscais domésticas, somadas a uma grande mobilidade de capital, levaram os países da região a adotar reformas envolvendo privatização, desregulação, e a reestruturação das indústrias de energia, água, telecomunicações e transportes. Como forma de garantir que estes setores fossem eficientes e atendessem às necessidades da população, além de prevenir que políticos mudassem regras para benefício próprio, foram criadas diversas instituições reguladoras independentes. A criação de agências reguladoras técnicas e independentes passou a ser vista mundialmente como uma maneira de aprimorar a governança democrática e o surgimento do capitalismo regulatório é uma tendência inegável. Entretanto, como argumenta Peci (2007), o período inicial da montagem institucional desse estado regulador foi marcado por controvérsias, incluindo litígios judiciais e boicotes à atuação das agências.

Investimentos, especialmente na área de infraestrutura, muitas vezes possuem custos irrecuperáveis no curto prazo e um alto grau de especificidade de ativos. Suas economias de escala são enormes e existe um alto conteúdo político nestas áreas, uma vez que investimentos em infraestrutura envolvem um grande número de consumidores, acionistas e, logicamente, eleitores. Consequentemente, políticos podem apresentar comportamentos oportunistas, como, por exemplo, mudança de metas ou aumento de custos, depois que os investimentos já foram realizados. Este tipo de ação pode beneficiar o político no curto prazo, mas ser prejudicial à população no médio e longo prazo.

Ao se verem deparadas com este tipo de incerteza em relação às ações de governos futuros, empresas são desencorajadas a participar em processos de

privatização em novos mercados, reduzem suas ofertas em concessões e atrasam modernizações tecnológicas nos mercados nos quais já estão presentes. Uma maneira de resolver ou mesmo minorar este problema de credibilidade frente a investidores e de proteger investimentos de longo prazo foi a criação de agências reguladoras independentes, que teriam a função de gerir as regras de cada setor através de critérios eminentemente técnicos (MUELLER; PEREIRA, 2002).



2.

Dominância
burocrática *versus*
dominância política



2. **Dominância** **burocrática versus** **dominância política**

Políticos podem delegar alta discricionariedade aos burocratas na decisão e na implementação de políticas regulatórias, mas ao fazê-lo correm o risco de que os burocratas usem sua expertise contra as preferências dos próprios políticos. Mas se os políticos tentarem evitar esse risco escrevendo, por exemplo, regras e procedimentos muito detalhados que proporcionam baixa discricionariedade burocrática, o conhecimento acumulado pelo burocrata pode ser desperdiçado, o que potencialmente pode levar os políticos a enfrentar um resultado pior do que obteriam se tivessem delegado ampla autoridade e discricionariedade decisória à burocracia.

O nível de conflito de preferências entre políticos e burocratas também é uma das variáveis centrais que influenciam o tipo de estratégia de delegação que os políticos adotam. O argumento central sobre o conflito político é o seguinte: à medida que as preferências dos políticos e burocratas convergem, os políticos tendem a delegar mais discricionariedade aos burocratas. Por outro lado, se as preferências entre esses atores forem incongruentes, políticos passam a se preocupar com a quantidade de poder

discricionário que devem delegar para os burocratas.

Mesmo sem interferir diretamente no dia a dia dos reguladores, será que os políticos teriam mecanismos institucionais para garantir que os reguladores não desviassem demasiadamente das suas preferências? Ou os problemas de agência, decorrentes da assimetria de informação entre burocratas e políticos, seriam tão graves que seria praticamente impossível monitorar ou controlar os reguladores para que seus comportamentos não desviassem das preferências dos políticos?

Existem duas interpretações concorrentes na literatura da economia política da regulação: teoria da dominância dos políticos e teoria da dominância dos burocratas.

A “teoria econômica da regulação”, também conhecida como a demanda da regulação ou “teoria da captura”, parte do pressuposto de que o regulador, por ter sido indicado pelos políticos (Executivo e Congresso), sempre implementaria a política preferida deles. Ou seja, não existiria um problema de agência, típico das relações principal-agente, entre políticos e reguladores. De acordo com Huber e Shipan (2002), os políticos seriam capazes de controlar os burocratas e realizar as suas preferências por meio do que os autores denominam de “discricionariedade deliberada”. Em certas ocasiões seria de interesse dos políticos escrever regras e procedimentos longos e extremamente detalhados com o objetivo de gerenciar os micro fundamentos do processo decisório. Já em outras ocasiões interessaria aos políticos escrever regras e procedimentos vagos ao deixar vários detalhes sem uma clara especificação; ou seja, delegando a autoridade de decisão para outros atores, usualmente burocratas.

Por outro lado, autores da teoria da dominância burocrática argumentam que o problema principal-agente entre políticos e reguladores é tão severo que não seria possível controlar ou mesmo monitorar as agências. Agências são especializadas, têm tempo e acesso à informação. Políticos tanto do executivo como do legislativo, por outro lado, têm alto custo de oportunidade. Mesmo podendo passar novas legislações que restringissem a autonomia dos reguladores, os custos seriam muito altos. As agências, portanto, seriam insuladas e teriam alto nível de discricionariedade. Conseqüentemente, poderiam perseguir seus próprios interesses, muitas vezes contrários aos interesses dos políticos.

Ao delegar tarefas regulatórias, os políticos gostariam de atribuir às agências amplos poderes e discricionariedade para que pudessem cumprir com eficiência suas tarefas. Mas, devido às assimetrias de informação inerentes a essas relações,

os políticos correm riscos de que essa discricionariedade seja usada para buscar resultados que possam prejudicar seus interesses. Essa literatura mostra que esse problema não apenas existe, mas é permanente.

Dado esse risco para os políticos, pode parecer surpreendente que eles estivessem dispostos a delegar poderes com tanta frequência a agências reguladoras independentes, uma vez que, em princípio, as mesmas tarefas poderiam ser realizadas por outras formas burocráticas, como ministérios e secretarias, que são mais fáceis de controlar. É claro que deve haver algumas vantagens para os políticos delegarem amplos poderes para agências autônomas e independentes. O que uma agência reguladora pode oferecer que uma agência executiva não pode?

Independentemente das motivações e potenciais ganhos (eficiência, ganhos distributivos, ganhos informacionais, credibilidade, manutenção das preferências de elites políticas ameaçadas eleitoralmente etc.) dos políticos para incorrerem em tais riscos, o importante é perceber que vários poderes foram delegados para agentes reguladores pelos políticos. Um dos principais temas na literatura de regulação é a relação principal-agente entre políticos e agências e, em particular, o *trade-off* que surge entre flexibilidade e controle (WEINGAST, 1984; McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; McCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987 e 1989; SPILLER, 1990; LAFFONT; TIROLE, 1993; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999; MUELLER; PEREIRA, 2002).

A abordagem da dominância dos políticos sobre as agências reconhece que os políticos, sejam eles no legislativo ou no executivo, têm conexões eleitorais que podem levá-los a buscar determinados resultados regulatórios, tal como presumido pela Teoria Econômica da Regulação. No entanto, o regulador, especialmente o seu corpo burocrático de servidores, podem ter preferências que não necessariamente coincidem com aquelas dos políticos. Como o regulador possui mais informação sobre o mercado regulado e sobre a implementação da regulação do que o político, o regulador/burocrata tem espaço para perseguir sua preferência de política e não necessariamente os interesses dos políticos.

O político, sabendo disto, tem incentivos de estruturar *ex ante* a sua relação com o regulador por meio de regras e procedimentos que o regulador/burocrata deve seguir de forma a limitar sua capacidade de tomar decisões regulatórias que firam os interesses dos políticos. Ou seja, a existência de informação assimétrica entre políticos e reguladores terá importantes consequências sobre a forma de regulação adotada. Portanto, existiria um sistema pouco visível, mas eficaz, pelo qual os políticos controlariam as agências. Os políticos assim teriam instrumentos

para recompensar e punir as agências que desviarem dos seus interesses.

A previsão da literatura da dominância dos políticos é precisamente que irão surgir instituições ou formas contratuais especializadas que irão tentar alinhar os incentivos do agente (regulador/burocrata) com os do principal (políticos) de modo que este não necessite ter toda a informação sobre o agente para saber que esse agente irá cumprir a tarefa conforme as preferências do principal (WEINGAST, 1984:154-158).

Uma boa parte dessa literatura busca precisamente mostrar que algumas instituições ou contratos peculiares observados na vida real não são anomalias ou ineficiências, como podem parecer à primeira vista, mas sim formas de mitigar o problema de informação assimétrica. Essas instituições permitem que a regulação possa ocorrer de forma superior ao que seria o caso sem elas, porém de forma menos eficiente do que se não houvesse assimetria de informação. Mas como a assimetria de informação é inevitável, a situação atingida através da nova instituição é um *second-best* que representa o melhor que se pode esperar, dada tal estrutura de informação. Neste *second-best* é quase sempre o caso que o agente irá ser mais valorizado do que seria se o principal tivesse informação completa. Esta diferença são os *rents* informacionais que o agente recebe para revelar sua informação ao principal¹.

Políticos influenciam o comportamento burocrático não apenas fazendo uso de estratégias *ex ante* (ou seja, ações que são tomadas antes que os burocratas realmente implementem as políticas) com o objetivo de limitar a discricionariedade burocrática. Seguindo as ações e decisões das burocracias regulatórias, políticos - e outros atores políticos, como tribunais ou agências de auditoria - podem monitorar *ex post* o comportamento burocrático e tentar influenciar suas atividades de formulação de políticas.

Controles *ex ante* da discricionariedade da agência burocrática e monitoramento *ex post* das suas ações são frequentemente interpretados como substitutos. Em geral, modelos mostram que os políticos são mais propensos a preferir estatutos de baixa discricionariedade quando o ambiente de monitoramento é relativamente fraco. Quando políticos podem contar com monitoramento suficientemente eficiente *ex post*, eles terão menos incentivos de arcar com os custos de escrever regras e procedimentos que reduzam a discricionariedade dos agentes da burocracia, já que preferem confiar em mecanismos *ex post*

.....
1 Estes *rents* informacionais são similares àqueles recebidos pela firma regulada devido à existência de informação assimétrica entre o regulador e a firma acerca do tipo e esforço da firma. Ver Laffont e Tirole (1993: 39-40).

supostamente menos onerosos. Este “efeito de substituição” é recorrente na literatura da economia política da regulação (por exemplo, BAWN 1997; EPSTEIN; O’HALLORAN, 1994 e 1999; GAILMARD, 2002; HUBER; SHIPAN, 2002; HUBER; McCARTY, 2004; BENDOR; MEIROWITZ, 2004).

De uma forma bastante esquemática, portanto, é possível identificar quatro argumentos relacionados à decisão dos políticos de delegar poderes aos burocratas. Primeiro, burocratas receberão mais discricionariedade dos políticos quando não existirem grandes conflitos entre eles; segundo, quando a incerteza sobre as consequências da política pública a ser implementada for alta e, conseqüentemente, os políticos venham a se beneficiar de informações geradas pela expertise dos burocratas; terceiro, quando oportunidades *ex post* para influenciar o comportamento da burocracia não forem limitados; e quarto, quando os graus de incerteza dos políticos de permanecerem no poder forem elevados.

3.

Hipótese e estratégia metodológica





3. Hipótese e estratégia metodológica

Para analisar e testar até que ponto os reguladores se tornaram independentes demais ao ponto de ficarem incontroláveis ou se os políticos dispõem de mecanismos institucionais para fazerem valer suas preferências, investigamos se os servidores das agências reguladoras brasileiras se sentiam de fato ameaçados diante das potenciais interferências dos políticos na agência. Não têm sido poucas as interferências de vários governos brasileiros na política regulatória, tanto na esfera política como orçamentária (CORREA *et al.* 2019).

Particularmente, investigamos a inferência teórica de que as Análises de Impacto Regulatório (AIR) poderiam funcionar como um mecanismo institucional dos reguladores, especialmente dos servidores/burocratas concursados das agências, para proteger as suas preferências quando percebiam, por exemplo, que os diretores das suas respectivas agências foram nomeados especificamente por critérios políticos e não necessariamente técnicos. A hipótese também se aplicaria caso a agência estivesse sofrendo outras formas de interferências política e/ou financeira, como o contingenciamento dos seus recursos próprios, uso

estratégico da vacância de diretores ou mesmo por meio de pressões políticas para a demissão de algum deles.

Ou seja, assumimos que os diretores das agências reguladoras funcionariam assim como agentes ou representantes das preferências dos políticos, ou melhor, do governo de plantão. Se esse for o caso, não existe um problema agente-principal entre a diretoria das agências e o governo, mas entre a diretoria das agências e seus servidores concursados.

Uma das possíveis respostas dos servidores diante de potenciais ameaças ou mesmo interferências concretas do governo na agência seria a utilização de estudos de AIR como um escudo protetor das preferências dos servidores. Por meio desses estudos técnicos, os servidores aumentariam os custos enfrentados pelos diretores das agências para implementar políticas contrárias aos interesses dos servidores. Em outras palavras, contrariar recomendações de um estudo técnico, formalizado em uma AIR, aumentaria os custos reputacionais e políticos dos diretores tanto perante os servidores de carreira como também perante o mercado regulado.

A partir dessa expectativa teórica, propomos a seguinte hipótese: o servidor concursado da agência reguladora tenderá a identificar e a utilizar AIR como um instrumento de proteção do seu interesse quanto maior for a sua percepção de que a agência reguladora está sofrendo alguma interferência do governo.

A estratégia metodológica adotada foi aplicar um questionário experimental (Anexo 1) com os servidores das agências para testar essa hipótese. O experimento teve dois grupos de tratamento e um grupo controle dos servidores. Os participantes/respondentes foram distribuídos de forma aleatória nesses três grupos.

Para o primeiro grupo (Tratamento 1), a situação hipotética descrita é a de que o governo federal vem tentando interferir nas ações da agência, inclusive com a indicação de pessoas para a diretoria sem perfil técnico-burocrático. Além do mais, menciona-se que o executivo vem pressionando esses diretores para que tomem decisões consistentes com os interesses do executivo.

No segundo grupo (Tratamento 2), a descrição aponta para a possibilidade contrária, informando que as diretorias vêm sendo ocupadas por pessoas com perfil técnico e que o governo federal tem respeitado a autonomia da agência.

Já o grupo de controle recebeu apenas o questionário em si sem motivação prévia da presença ou ausência de interferência.

Os participantes de cada grupo responderam uma série de perguntas que visava identificar a sua percepção sobre o papel de estudos de análise de impacto regulatório. Foram aplicadas, também, uma série de perguntas de controle, que solicitavam dados como tempo de vinculação à agência e experiências de tentativas anteriores de interferência nas ações do regulador.

A Tabela 1 mostra a distribuição aleatória dos respondentes nos três grupos mencionados. Podemos observar que a distribuição foi proporcional entre os três grupos de pesquisa.

Tabela 1: Distribuição aleatória do tratamento

	Número	Percentual
Tratamento 1 (interferência do governo)	29	32,95%
Tratamento 2 (não interferência do governo)	30	34,10%
Controle	29	32,95%
Total	88	100.00%

Fonte: Elaboração própria

Para além das diferenças de respostas entre os grupos controle e tratamentos, antecipamos, antes da aplicação do questionário, a possibilidade de pelo menos quatro resultados na apuração das respostas obtidas.

- 1) Uma possibilidade inicial é que viesse a ocorrer total congruência entre o Tratamento 1 e a posição dos participantes. Ou seja, os participantes que recebessem o texto ressaltando a possível interferência nas agências concordariam que a agência estaria sofrendo interferência do executivo a partir da nomeação de seus diretores. Para esse grupo, seria esperado que os respondentes seriam mais favoráveis à implementação da análise de impacto regulatório pela agência e veriam a ferramenta da AIR como um mecanismo de defesa dos interesses dos servidores da agência.
- 2) Não descartamos também a possibilidade de desencontro ou incongruência entre Tratamento 1 e a percepção dos participantes, em especial nas situações em que o participante, a despeito de receber o tratamento de interferência, considerasse que a agência não está sofrendo

captura do governo federal. Neste caso, seria esperado que o tratamento tivesse um impacto menor na percepção do respondente sobre o papel das Análises de Impacto Regulatório na proteção contra potenciais interferências do executivo.

3) A terceira possibilidade seria a de incongruência entre respondentes do grupo Tratamento 2 (ou seja, que a diretoria das agências vem sendo ocupada por funcionários de carreira com perfil técnico) que acreditam que a agência reguladora que trabalham tem sofrido interferência política do executivo. Como no caso anterior, a percepção desses respondentes certamente seria que a AIR tem um impacto menor na proteção da agência contra interferências políticas.

4) A quarta e última possibilidade vislumbrada foi a existência de congruência entre a alocação de respondentes ao grupo Tratamento 2 e sua crença de que a agência não tem sofrido interferência política. Neste caso, esperaríamos que as AIR não seriam vistas como um escudo protetor contra potenciais interferências políticas do governo.

Em todas essas combinações de casos, existia a possibilidade de que os resultados fossem mediados pelo perfil do participante.

A black and white photograph of a hand reaching for a book on a library shelf. The hand is in the foreground, wearing a ribbed sweater sleeve. The shelves are filled with books, and the background is slightly blurred. A dark teal vertical bar is on the right side of the image.

4.

Resultados



4. Resultados

Em primeiro lugar, é importante destacar que, após a elaboração do questionário experimental, enfrentamos muitas dificuldades em convencer os diretores das agências a encaminhar o questionário para os servidores.

A ideia inicial foi realizar um pré-teste com os servidores da Ancine, por se tratar de uma agência relativamente menor. A intenção era que os resultados encontrados nesse pré-teste poderiam ser úteis para o aprimoramento do questionário utilizado. Entretanto, as solicitações de difusão do questionário na agência, infelizmente, foram sistematicamente boicotadas pela sua diretoria. Uma possível explicação para esse comportamento é a de que os diretores das agências tenham se sentido ameaçados em descobrir como os servidores das suas respectivas agências os percebem.

A alternativa encontrada, depois de várias tentativas frustradas, foi solicitar o apoio das associações dos servidores das agências reguladoras. Essa estratégia mostrou-se assertiva, pois algumas das associações começaram a circular o questionário entre os seus respectivos associados.

Foram recebidas no total 104 respostas ao questionário, de servidores de seis agências reguladoras. Vários dos participantes, no entanto, não responderam a uma ou mais das perguntas nucleares (refletidas nas tabelas 2 a 10, abaixo), motivo pelo qual suas respostas foram excluídas das análises.

A Tabela 2 mostra a distribuição das 88 respostas consideradas válidas no estudo, com relação à agência de origem dos respondentes. Os servidores da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) foram os que mais participaram, correspondendo a mais de 44% do total de respondentes. Em seguida, vieram os servidores da Agência Nacional do Petróleo – ANP, com quase 23%, e os servidores da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com pouco mais de 20%. Depois, vieram os servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), correspondendo a quase 8% da base, e, por último, os servidores da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e da Agência Nacional do Cinema (Ancine), com pouco mais de 2% cada.

Tabela 2: Distribuição de respondentes por agência reguladora

Agência	Número	Percentual
ANA	39	44,32%
ANP	20	22,73%
ANS	18	20,45%
Anvisa	7	7,95%
Ancine	2	2,27%
Aneel	2	2,27%
TOTAL	88	100.00%

Fonte: Elaboração própria

Como pode ser observado na Tabela 3, a grande maioria dos respondentes (quase 89%) declararam-se favoráveis ou totalmente favoráveis que a agência implementasse Análises de Impacto Regulatório. Uma parcela extremamente

reduzida dos respondentes discordou que a agência reguladora deveria implementar AIR (3,4%) e apenas 8% apresentaram indiferença com relação à necessidade de a agência utilizar tal ferramenta.

Assumindo que a burocracia maximiza benefícios, especialmente orçamentários, e minimiza esforço (NISKANEN, 1971), essa enorme concordância dos servidores das agências reguladoras com AIR, mesmo diante esforço que tais análises possam acarretar, sugere que AIR pode trazer algum benefício aos servidores das agências que compensaria os custos de se engajarem na produção de tais estudos. Que benefícios seriam esses?

Tabela 3: Você é favorável que a sua agência implemente Análises de Impacto Regulatório?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Concordo totalmente	19	19	18	56
	21,59%	21,59%	20,45%	63,64%
Concordo	9	4	9	22
	10,23%	4,55%	10,23%	25,00%
Nem concordo, nem discordo	1	5	1	7
	1,14%	5,86%	1,14%	7,95%
Discordo	0	2	1	3
	0	2,27%	1,14%	3,41%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100%

Fonte: Elaboração própria

Uma constatação interessante surge da comparação entre os participantes do Tratamento 2, de um lado, e aqueles do Tratamento 1 e do grupo Controle, de outro. Apenas cerca de 26% dos participantes que receberam o Tratamento 2 declararam-se favoráveis ou totalmente favoráveis à implementação da AIR. Já no grupo que recebeu o Tratamento 1, esse percentual foi mais de 31%. Da mesma forma, no grupo Controle, ela foi de mais de 30% dos participantes. Cumpre informar, no entanto, que não houve diferença estatística significativa entre as médias obtidas para as respostas a esse questionamento quando comparamos o grupo Tratamento 2, de um lado, e o grupo que recebeu o Tratamento 1 ou que

não recebeu tratamento, de outro. As médias de concordância foram de 1,66 e 1,43, respectivamente, com p-value de 0,24 (teste t com variâncias desiguais).

Ou seja, quando os respondentes foram motivados com a informação de que a agência não sofreu interferência, eles demonstraram-se menos favoráveis ao desenvolvimento de Análises de Impacto Regulatório do que o restante dos participantes, incluindo o grupo de respondentes que foram manipulados com a informação inversa. Esse resultado oferece suporte, pelo menos parcial, à nossa hipótese inicial de que o apoio dos servidores à AIR seria consequência de uma estratégia de defesa do servidor contra potenciais interferências políticas na agência.

Quando analisamos diretamente se AIR pode funcionar como um escudo protetor contra potenciais interferências do governo nas ações da agência, a Tabela 4 mostra que a grande maioria dos servidores (mais de 71%) concorda parcial ou totalmente que AIR pode funcionar como um instrumento de proteção. Um contingente menor de respondentes (19%) é indiferente a essa potencial utilização do mecanismo e a grande minoria (8%) discorda parcialmente ou totalmente da assertiva apresentada.

Com relação ao experimento, é possível observar que os respondentes que concordam totalmente (em torno de 31% da amostra) com a ideia de que AIR pode servir como escudo protetor contra potenciais interferências políticas do executivo apresentam diferenças importantes. Embora os que receberam os Tratamentos 1 e 2 apresentem o mesmo resultado, esses dois grupos diferem do grupo controle. Ou seja, os respondentes que recebem manipulações de interferência e de não interferência política na agência, mostraram-se mais favoráveis ao uso da AIR como escudo protetor do que os participantes que não receberam qualquer manipulação.

Tabela 4: Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem servir de escudo protetor contra potenciais interferências do governo nas ações da agência que você é servidor?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Concordo totalmente	10	10	7	27
	11,36%	11,36%	7,95%	30,68%
Concordo parcialmente	12	11	13	36
	13,64%	12,50%	14,77%	40,91%

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Nem concordo, nem discordo	4	4	9	17
	4,55%	4,55%	10,23%	19,32%
Discordo parcialmente	3	4	0	7
	3,41%	4,55%	0	7,95%
Discordo totalmente	0	1	0	1
	0	1,14%	0	1,14%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 5 mostra que a maioria dos servidores discorda da possibilidade de que a AIR seja utilizada como um mecanismo de controle das ações da agência pelo governo. Especificamente, 42% dos respondentes discordam ou discordam totalmente dessa afirmação. Vale ressaltar que uma grande parte dos servidores (32%) se mostraram indiferentes a essa possibilidade, respondendo que não concordam e nem discordam da afirmação, e que a minoria dos respondentes de servidores (em torno de 26%) concordaram ou concordaram totalmente que o governo pode fazer uso de AIR para controlar a agência. Essa pergunta foi a que resultou em uma distribuição mais equânime entre os pontos de concordância, neutralidade e discordância. Não houve diferenças significativas entre os grupos de tratamento ou entre eles e o grupo controle.

Tabela 5: Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem ser utilizadas como um mecanismo de controle das ações da sua agência pelo governo?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Concordo totalmente	1	1	1	3
	1,14%	1,14%	1,14%	3,41%
Concordo	7	8	5	20
	7,95%	9,09%	5,68%	22,73%

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Nem concordo, nem discordo	8	11	9	28
	9,09%	12,50%	10,23%	31,82%
Discordo	12	5	11	28
	13,64%	5,68%	12,50%	31,82%
Discordo totalmente	1	5	3	9
	1,14%	5,68%	3,41%	10,23%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Vale ressaltar que os resultados da Tabela 5 são aparentemente contraditórios com os obtidos na Tabela 4. Apesar da diferença entre servidores que acreditam que AIR possa ser um mecanismo de controle por parte do executivo (26%) e os que não acreditam nessa hipótese (42%), mais de 71% veem a ferramenta como possível escudo de proteção contra a interferência do executivo. O que explicaria o fato de os servidores identificarem o papel de escudo protetor de AIR, mas ao mesmo tempo não terem um posicionamento claro com relação à possibilidade desse tipo de procedimento frear ou constranger as suas ações? Essa aparente contradição pode ser tanto decorrente do número relativamente baixo de respondentes, como também fruto de potenciais ambiguidades da pergunta da Tabela 5, que talvez não tenha deixado totalmente claras as maneiras como o governo poderia se utilizar de AIR como um mecanismo de controle da agência.

A Tabela 6 mostra que a maioria (76%) dos servidores que responderam ao *survey* acreditam que a AIR deveria ser utilizada sempre ou muito frequentemente pela agência. Uma parcela não trivial (21%) é indiferente em relação à utilização desse instrumento de análise da necessidade da regulação e um número mínimo de respondentes (2%) acredita que a AIR raramente deveria ser usada. Não houve diferenças estatísticas relevantes entre os grupos tratamentos e o grupo controle. Esse resultado pode ser interpretado como mais uma evidência de que os servidores das agências estariam dispostos a arcar com os custos e esforços na produção de análises técnicas de impacto regulatório.

Tabela 6: Com que frequência você acredita que Análise de Impacto Regulatório deveria ser utilizada na sua agência?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Sempre	12	11	4	27
	13,64%	12,50%	4,55%	30,68%
Frequentemente	13	10	17	40
	14,77%	11,36%	19,32%	45,45%
Indiferente	3	9	8	19
	3,41%	10,23%	7,95%	21,59%
Raramente	1	0	1	2
	1,14%	0	1,14%	2,27%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Padrão semelhante também foi encontrado quando os servidores foram questionados se AIR poderia ser uma boa forma de aprofundar conhecimentos baseados em evidência de assuntos regulatórios (ver Tabela 7) e como um instrumento de comunicação e legitimação (ver Tabela 8), com 86% e 88% respectivamente dos servidores concordando com essas possibilidades. Entretanto, não se observou diferenças relevantes entre o grupo controle e os grupos tratamentos.

Tabela 7: Você acredita que Análise de Impacto Regulatório é um mecanismo para aprofundar conhecimentos baseados em evidências relacionadas aos assuntos regulatórios?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Concordo totalmente	15	16	11	42
	17,05%	18,18%	12,50%	47,73%
Concordo	12	7	15	34
	13,64%	7,95%	17,05%	38,64%

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Nem concordo, nem discordo	2	3	1	6
	2,27%	3,41%	1,14%	6,82%
Discordo	0	4	2	6
	0	4,55%	2,27%	6,82%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

O inverso da concordância verificada acima surgiu quando do questionamento sobre a possibilidade de se interpretar a AIR como, fundamentalmente, um acréscimo de burocracia que não agregaria valor suficiente ao processo regulatório. Mais de 76% dos servidores discordaram dessa inferência. Menos de 20% dos servidores foram indiferentes e apenas cerca de 5% (4 participantes) concordaram em algum grau com a afirmação.

Tabela 8: Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem servir como um instrumento de comunicação/legitimação das ações da agência com os possíveis afetados pela regulação?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Concordo totalmente	14	16	11	41
	15,91%	18,18%	12,50%	46,59%
Concordo	13	10	14	37
	14,77%	11,36%	15,91%	42,05%
Nem concordo, nem discordo	1	3	4	8
	1,14%	3,41%	4,55%	9,09%
Discordo	1	0	0	1
	1,14%	0	0	1,14%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Tabela 9: Você acredita que Análises de Impacto Regulatório são fundamentalmente um acréscimo de burocracia que a sua agência precisa seguir, mas não agregam valor suficiente ao processo regulatório?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Concordo totalmente	0	1	1	2
	0	1,14%	1,14%	2,27%
Concordo	1	1	0	2
	1,14%	1,14%	0	2,27%
Nem concordo, nem discordo	5	6	6	17
	5,68%	6,82%	6,82%	19,32%
Discordo	15	14	16	45
	17,05%	15,91%	18,18%	51,14%
Discordo totalmente	8	8	6	22
	9,09%	9,09%	6,82%	25,00%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Além de a maioria dos servidores reconhecer o papel relevante de AIR na aquisição de informações e no processo de legitimação da agência perante a sociedade, a Tabela 10 sugere praticamente um empate entre a quantidade de servidores que acreditam que a interferência do governo nas decisões da agência é alta ou muito alta (pouco mais de 45%) e aqueles que acreditam que ela é baixa ou muito baixa (pouco mais de 46%).

Tabela 10: Como você definiria o grau de interferência do governo nas decisões da agência?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Muito alto	0	1	1	2
	0	1,14%	1,14%	2,27%

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Alto	15	12	11	38
	17,05%	13,64%	12,50%	43,18%
Baixo	12	9	10	31
	13,64%	10,23%	11,36%	35,23%
Muito baixo	1	5	4	10
	1,14%	5,68%	4,55%	11,36%
Nenhum	1	3	3	7
	1,14%	3,41%	3,41%	7,95%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Entretanto, o número de respondentes que recebeu o tratamento 1, e que acredita que tal interferência é alta, é superior ao número dos que acham que a interferência do governo na agência é baixa. Além disso, o resultado desse grupo é estatisticamente diferente do resultado dos que receberam a manipulação do tratamento 2 e do grupo controle. Esses resultados sugerem que diante da manipulação de interferência do governo, os servidores tendem a perceber tal interferência como mais alta.

Quando foi perguntado especificamente se o governo havia formalmente e/ou informalmente interferido no funcionamento da agência (Tabela 11), a imensa maioria dos servidores (79%) acredita que houve interferências formais e/ou informais do governo na política de funcionamento da agência, enquanto apenas 21% dos servidores não perceberam tais interferências. Por outro lado, o mais surpreendente foi que o número de servidores que acreditam na interferência formal e informal do governo na agência foi maior no grupo que recebeu o Tratamento 2 (31%), tanto em comparação com o grupo controle (24%), quanto, especialmente, em oposição ao grupo Tratamento 1 (23%). Esse resultado sugere que o grupo que recebeu o tratamento 2 apresentou forte inconsistência entre a manipulação, que sugeria a não interferência do governo na agência, e a percepção do grupo de que, de fato, o governo exerce tal interferência.

Tabela 11: Já aconteceu de o governo interferir formalmente e/ou informalmente na política e funcionamento da agência?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Não	9	2	7	18
	10,47%	2,33%	8,14%	20,93%
Sim	20	27	21	68
	23,26%	31,40%	24,42%	79,07%
Total	29	29	28	86
	33,72%	33,72%	32,56%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Muito reveladora também foi a percepção dos servidores quanto ao cumprimento do mandato dos diretores das agências (Tabela 12). A grande maioria dos respondentes (76%) acredita que existem casos de diretores que não terminaram seus mandatos. Uma parcela muito menor de servidores (24%) não percebe que ocorreu tal quebra de continuidade. Fica claro também que os servidores que receberam a manipulação de que a agência sofreu interferências do governo (Tratamento 1) acreditam que os diretores das agências não terminaram seus mandatos e esta diferença é estatisticamente diferente dos grupos controle e tratamento 2. Média no grupo Tratamento 1: 1,89 (2=sim, 1=não); média no grupo Tratamento 2 + Controle: 1,69. P-value: 0,0180 (T-test com variância desigual entre os grupos comparados). Esse resultado sugere que a não continuidade dos mandatos dos diretores seria decorrente das interferências políticas do governo.

Tabela 12: Já houve casos de diretores da agência não completarem os seus mandatos?

	Tratamento 1	Tratamento 2	Controle	Total
Não	3	8	10	21
	3,41%	9,09%	11,36%	23,86%
Sim	26	22	19	67
	29,55%	25,00%	21,59%	76,14%
Total	29	30	29	88
	32,95%	34,09%	32,95%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Foi possível também perceber uma diferença nessas respostas conforme o tempo de casa dos servidores. Entre os servidores que informaram ter mais de dez anos de trabalho na agência (categorias “10 a 15 anos” e “mais de 15 anos”), o percentual que informou ter ocorrido saída de diretores foi de 78%. Na categoria intermediária (“entre 5 e 10 anos”) foi de 70%. Já na categoria mais baixa para a qual foram obtidas respostas válidas (“de 1 a 5 anos”), o percentual foi de apenas 50%. Esse resultado sugere que os servidores mais antigos percebem uma maior interferência de governos anteriores nas agências reguladoras.

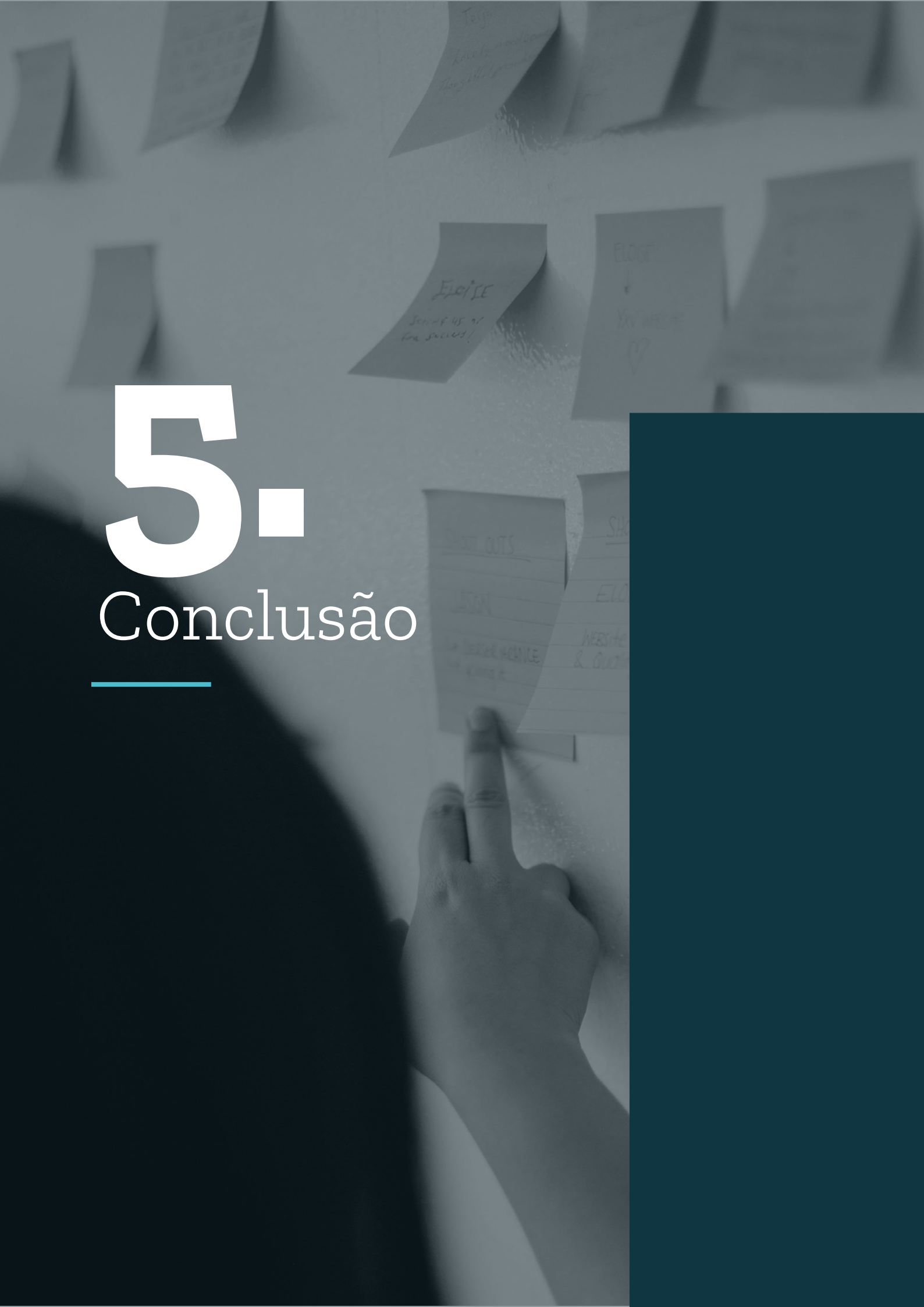
Os servidores também foram questionados sobre quais os instrumentos mais utilizados para que o governo exerça controle sobre a agência. A indicação de novos diretores foi indicada como o modo mais eficiente para controle, seguida pela diminuição ou aumento do orçamento da agência e pela substituição de diretores.

Particularmente em relação à questão financeira, perguntou-se aos servidores se a agência possuía autonomia financeira para ordenar as suas despesas. A grande maioria dos respondentes (80%) respondeu que sim.

Por outro lado, quando perguntados se o orçamento da agência tem sofrido contingenciamentos pelo executivo nos últimos três anos, a maioria (70%) respondeu que o orçamento da agência tem sido sistematicamente contingenciado, o que tem fragilizado sobremaneira a autonomia e independência em relação ao governo.

5.

Conclusão





5. Conclusão

Os resultados da pesquisa geram implicações relevantes tanto para a literatura da economia política positiva da regulação, como para a compreensão de como os servidores das agências reguladoras brasileiras percebem o grau de independência das agências. Também sugerem que os servidores fazem uso estratégico de instrumentos, como AIR, diante de ameaças de interferências do governo.

Como foi apontado, existem duas tradições teóricas que tentam lidar com os dilemas gerados pela decisão dos políticos de delegar poderes para agências reguladoras independentes.

A primeira tradição, nomeada de dominância burocrática, argumenta que os burocratas quando exercem o papel de reguladores acumulam expertise e informação que não são necessariamente compartilhadas com os políticos. Em função dessa assimetria de informação, servidores/burocratas podem não apenas perseguir políticas regulatórias não consistentes com as preferências dos políticos, mas também desenvolver mecanismos e procedimentos que protejam as suas próprias preferências de políticas regulatórias.

Uma segunda tradição, nomeada de dominância dos políticos, também reconhece os problemas principal-agente que os políticos enfrentam ao delegar poderes para os burocratas reguladores. Entretanto, afirma que os políticos dispõem de poderes e mecanismos procedimentais para influenciar e interferir nas agências para fazer valer as suas preferências a despeito dos problemas de assimetria de informação.

Os resultados sugerem que essas duas interpretações não são excludentes, mas fundamentalmente complementares. Por um lado, o governo busca, a todo o momento, influenciar e/ou interferir no processo regulatório para que suas preferências de políticas públicas prevaleçam, especialmente nas transições políticas com a alternância de elites políticas distintas no poder. Por outro lado, a burocracia de carreira das agências reguladoras é capaz de se utilizar de mecanismos e procedimentos, muitos deles iniciados pelos próprios políticos, para proteger as suas preferências diante de ameaças de interferências do governo.

Por tudo o que foi descrito e analisado neste relatório, percebe-se que a pesquisa desenvolvida apresentou resultados que reforçam as principais hipóteses do estudo. Ou seja, a despeito do caráter mandatário da AIR, diante da percepção de que as agências reguladoras estariam sob ameaça de interferência do executivo por meio dos seus diretores, os servidores de carreira das referidas agências se valem das Análises de Impacto Regulatório como mecanismo de proteção das suas preferências.

Em particular, chamou atenção que a maioria esmagadora dos respondentes informou ser favorável ao uso da AIR pelas suas agências (cerca de 85% dos servidores, somando-se no conjunto das respostas “concordo” e “concordo totalmente”). Adicionando-se a essa constatação o fato de que muitos (mais de 65%) veem a AIR como um possível escudo contra potenciais interferências externas na atuação das agências, percebe-se que a hipótese de uso estratégico de AIR como ferramenta de proteção pelos servidores é válida, corroborando a relevância do presente estudo.

Cumpra também ressaltar que o experimento conduzido na pesquisa de opinião com os servidores das agências apresentou resultados esperados na maioria das perguntas, com respostas dos grupos de tratamento diferindo ao menos moderadamente entre si e daquelas do grupo controle. Vale ressaltar que embora em termos absolutos não tenha existido diferença entre servidores que acreditam que a interferência do governo é muito alta ou alta *versus* os que

acham que a interferência do governo é muito baixa ou baixa, as respostas dadas pelos servidores que receberam o Tratamento 1 são estatisticamente diferentes das que receberam a manipulação do tratamento 2 e do grupo controle. Esses resultados sugerem que diante da manipulação experimental de interferência do governo na agência reguladora, os servidores tendem a perceber tal interferência como mais alta.

Talvez o resultado estatístico mais impactante tenha sido em relação à percepção dos servidores quanto ao cumprimento do mandato dos diretores das suas respectivas agências. Os servidores que receberam a manipulação de que a agência sofreu interferências do governo (Tratamento 1) acreditam que os diretores das agências não terminaram seus mandatos e esta diferença é estatisticamente diferente dos grupos controle e tratamento 2. Esse resultado sugere que a não continuidade dos mandatos dos diretores seria decorrente de interferências políticas do governo.

A pesquisa também foi útil para a identificação de potenciais limitações da estratégia de pesquisa formulada. Em particular, pesou contrariamente a falta de apoio das autoridades contatadas na distribuição do questionário aos servidores das agências. Também foi possível perceber que talvez alguns dos questionamentos não tenham ficado claros para os participantes, dada a existência de respostas contraditórias. Cite-se como exemplo de tal possibilidade, o contraste entre as respostas de uma parte significativa dos servidores que informou não perceber a AIR como uma ferramenta de controle pelo governo e a grande quantidade de respostas que vê o mecanismo como escudo protetor exatamente contra essa possibilidade de interferência externa.

REFERÊNCIAS

ANDRES, L.; GUASCH, J. L.; AZUMENDI, S. *Regulatory Governance and Sector Performance: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America*. Retrieved from Washington, DC, 2008.

BARON, D. P. “The economics and politics of regulation: perspectives, agenda, and approaches”. In: J.S. Banks; E.A. Hanushek, *Modern Political Economy*, Cambridge University Press, p.10-62, 1995.

BECKER, G. S. “A theory of competition among pressure groups for political influence”. *Quarterly Journal of Economics* v.98, n.3, p.371-400, 1983.

BORTOLOTTI, B.; CAMBINI, C.; RONDI, L. “Reluctant regulation”. *Journal of Comparative Economics*, v.41, n.3, p. 804-828, 2013.

CORREA, P.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. *Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators*. Washington, World Bank, 2006.

----- “Political Interference and Regulatory Resilience in Brazil”, *Regulation and Governance*, v.13, n. 4, p. 540-560, 2019.

COSLOVSKY, S.; PIRES, R; BIGNAMI, R. Resilience and Renewal: The Enforcement of Labor Laws in Brazil. *Latin American Politics and Society*. V.59, n.2, p. 77-102, 2017.

DENZAU, A.; MUNGER, M. “Legislators and interest groups: how unorganized interests get represented. *American Political Science Review*, v.80, n.1, p. 89-107, 1986.

DE BONIS, D.F. *Os Limites do Desenho Institucional: uma investigação empírica dos mecanismos de influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes do governo federal brasileiro*, PhD Thesis, FGV - Rio de Janeiro, 2016.

DUFFIELD, J. “International Security Institution: Rules, Tools, Schools, or Fools?” In: R. A. W. Rhodes; S. Binder; B. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, p. 633-653, 2010.

ENNSER-JEDENASTIK; LAURENZ. “The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence” *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.26, n.3, p. 507-518, 2015.

EPSTEIN, D.; O’HALLORAN, S. *Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*, Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

EPSTEIN, D.; O’HALLORAN, S. “Administrative Procedures, Information and Agency Discretion” *American Journal of Political Science*, v.38, n.3, p. 687-722, 1994.

FGV-CERI. “*Autonomia Financeira das Agências Reguladoras dos Setores de Infraestrutura no Brasil.*”, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos de Regulação e Infraestrutura.

<http://hdl.handle.net/10438/18341> , 2016.

GILARDI, F. “The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors”, *Swiss Political Science Review* v.11, n.4 p. 139-16, 2005a.

GILARDI, F. “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* (AAPSS), p. 84–101, 2005b.

HAMMOND, T. H.; KNOTT, J. H. Who controls the bureaucracy? presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy making. *Journal of Law, Economics and Organization*, V.12, n.1, p.119-164, 1996.

HORN, M. J. *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press, 1995.

HUBER, J.; SHIPAN, C. “Politics, Delegation, and Bureaucracy.” In: Barry Weingast; Donald Wittman (Editores) *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 256-272, 2006.

HUBER, J.; SHIPAN, C. *Deliberate Discretion: The Institutional Foundation of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

KALT, J. P.; ZUPAN, M. A. The apparent ideological behavior of legislators - testing for principal-agent slack in political institutions. *Journal of law and economics* 1: p.103-131, 1990.

KOSKE, I.; NARU, F.; BEITER, P.; WANNER, I. *Regulatory Management Practices in OECD Countries*. Economic Department Working Papers No. 1296, 2016.

LAFFONT, J. J. “The new economics of regulation ten years after”. *Econometrica*, v.62, n.3, p. 507-538, 1994.

LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge: Mass., MIT Press.1993.

LEVY, B.; SPILLER, P. “The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation.” *Journal of Law, Economics, and Organization* v.10, n.2, p. 201–46, 1994.

MAGGETTI, M. “The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis”. *Journal of European Public Policy*, v.16, n.3, p. 450–470, 2009.

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

MAJONE, G., ed. *Regulating Europe*. London: Routledge. 1996.

MAJONE, G. ‘The Credibility Crisis of Community Regulation,’ *Journal of Common Market*

Studies, 38: p.273–302, 2000.

McCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. “Administrative procedures as instruments of political control”. *Journal of Law Economics and Organization*, 3, p.234-277, 1987.

MELO, M.; PEREIRA, C.; WERNECK, H. “Delegation Dilemmas: Coalition size, electoral risk and regulatory governance in New Democracies” *Legislative Studies Quarterly*, v.35, n.1 , p.31-56, 2010.

MOE, T. “The politics of Bureacratic Structure”. In: *Can the Government Govern?* Ed. J. E. Chubb; P. E. Peterson, Washington-DC, Brooking Institution. 1989.

MUELLER, B.; OLIVEIRA, A. R. Regulation During the Lula Government. In: J. Love; B. Werner (Eds.), *Brazil Under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, p 93-114. New York: McMillan, 2009.

MUELLER, B; PEREIRA, C. “Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil” *Brazilian Journal of Political Economy*, v.22, n.3, p.65-88, 2002.

MUELLER, Bernardo. “Institutions for Commitment in the Brazilian Regulatory System”. *Quarterly Review of Economics and Finance*. Vol. 41,p. 621-43, 2001.

MUELLER, Bernardo “Regulação, Informação e Política: uma resenha da teoria política da regulação” *Brazilian Journal of Business Economics*, V.1, n.1, 2001.

NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Antherton, 1971.

OECD. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: the governance of regulators*. Retrieved from Paris: 2014.

OECD. *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High Quality Regulation*. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy-in-chile-9789264254596-en.htm>. 2016a

OECD *Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>. 2016b

OECD *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274198-en> . 2017.

PARGAL, S. “Regulation and Private Sector Participation.” *World Bank Policy Research Working Paper* 3037, World Bank, Washington, DC. 2003.

PECI, Alketa. “Reforma Regulatória Brasileira dos Anos 90 à Luz do Modelo de Kleber Nascimento”. *Revista de Administração Contemporânea*, v.11, n.1, p. 11-30, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1415-6552007000100002>.

PECI, A.; SOBRAL, F. “Regulatory Impact Assessment: How political and organizational

forces influence its diffusion in a developing country”. *Regulation & Governance*, v.5, n.2, p. 204-220, 2011.

PELTZMAN, S. “Towards a more general theory of regulation”. *Journal of Law and Economics*, V.19, p. 211-240, 1976.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, v.40, n. 4, p. 679–698, 2006. <http://doi.org/10.1590/S0034-76122006000400009>.

PRADO, M. M. “Implementing independent regulatory agencies in Brazil: The contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors”. *Regulation & Governance*, 6: p. 300–326, 2012.

ROUBAN, LUC “Politicization of the Civil Service”. In: *Handbook of Public Administration*, ed. B. Guy Peters; Jon Pierre, p.310–320, 2003. London: Sage.

SHEPSLE, K. A. “Bureaucratic drift, coalitional drift, and time inconsistency: a comment on Macey”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8: p.111–18, 1992.

SPILLER, P. P. T.; TILLER, E. *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation*. Cambridge: Cambridge: University Press, 1995.

STERN, J.; CUBBIN, J. “Regulatory Effectiveness: The Impact of Regulation and Regulatory Governance Arrangements on Electricity Industry Outcomes: A Review Paper.” London Business School, London, U.K, 2003.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, 2, p. 3-21, 1971.

VOGT S.; SALBERGER, E. “Choosing Not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers.” *Kyklos*, v.55, n.2, p. 247–68, 2002.

WEINGAST, B. R.; MORAN, M. J. “Bureaucratic discretion or congressional control?: regulatory policymaking by the Federal Trade Commission”. *Journal of Political Economy* v.91, n.5, p. 765-800, 1983.

WONKA, A.; RITBERGER, B. “The Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies.” *West European Politics*, v.33, n.4, p. 730–752, 2010.

WOODS, N. D. “Regulatory Analysis Procedures and Political Influence on Bureaucratic Policymaking.” *Regulation & Governance*, v.12, n.2, p. 299-313, 2017.

Anexo 1 (questionário experimental)

Prezado servidor,

A Fundação Getúlio Vargas – FGV – RJ e a Escola Nacional de Administração Pública – Enap em estreita cooperação com a Associação Brasileira de Agências Reguladoras – Abar, estão desenvolvendo uma pesquisa que pretende avaliar a governança das agências reguladoras.

Passadas quase três décadas da criação de várias das agências reguladoras nacionais e estaduais, é oportuna a realização dessa pesquisa, tendo em vista as mudanças no cenário nacional e internacional ocorridas nos últimos anos, bem como a consolidação do papel regulador do Estado brasileiro.

A realização dessa pesquisa reafirma a importância do debate acerca da qualidade do sistema regulatório brasileiro, sendo crescente o uso da política regulatória como forma de ação do Estado.

A participação como respondente dessa pesquisa é anônima e tem objetivos puramente acadêmicos. O estudo leva cerca de 5 minutos para ser concluído.

Os resultados da pesquisa serão disponibilizados ao público, esperando que possam servir como um subsídio para o aprimoramento permanente da qualidade, eficiência, legitimidade e transparência das decisões regulatórias no país.

Atenciosamente,

Carlos Pereira

Professor titular

Fundação Getúlio Vargas – RJ

Q1: Em qual agência reguladora você trabalha?

Q2: Quais são setores de atuação da agência reguladora?

Q3: Há quanto tempo você trabalha nessa agência reguladora?

- Menos de um ano
- Entre 1 e 5 anos
- Entre 5 e 10 anos
- Entre 10 e 15 anos
- Há mais de 15 anos

Randomização entre grupos Controle, Tratamento 1 e Tratamento 2. Grupo Controle não recebeu texto, passando direto para a Q4.

Texto apresentado para Grupo Tratamento 1

Os cargos de diretores de uma determinada agência reguladora hipotética foram ocupados por indicação política sem que, necessariamente, os indicados para esses cargos possuísem o conhecimento técnico, especializado e específico do setor regulado. Além do mais, o Presidente da República exerceu pressão política sobre esses diretores para que essa agência se comportasse de acordo com os interesses do executivo. Ao mesmo tempo, parte considerável dos recursos da agência reguladora foi retida, via contingenciamento orçamentário, levando assim à diminuição de sua autonomia financeira.

Texto apresentado para Grupo Tratamento 2

Os cargos de diretores de uma determinada agência reguladora hipotética foram ocupados por pessoas com perfil técnico e/ou pertencente à carreira de servidor público, aumentando assim as chances desses dirigentes possuírem conhecimento especializado e específico do setor regulado. Além do mais, o Presidente da República tem respeitado a autonomia política dessa agência reguladora mesmo quando seus dirigentes se comportam de forma contrária aos interesses do executivo. Ao mesmo tempo, foi observado que os recursos da agência reguladora foram respeitados, garantindo assim a sua autonomia financeira.

Q4: Você é favorável que a sua agência implemente Análises de Impacto Regulatório?

- Concordo totalmente (1)
- Concordo (2)
- Nem concordo, nem discordo (3)
- Discordo (4)
- Discordo totalmente (5)

Q5: Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem servir de escudo protetor contra potenciais interferências do governo nas ações da agência que você é servidor?

- Concordo totalmente (1)
- Concordo (2)
- Nem concordo, nem discordo (3)
- Discordo (4)
- Discordo totalmente (5)

Q6: Com que frequência você acredita que Análise de Impacto Regulatório deveria ser utilizada na sua agência?

- Sempre (1)
- Frequentemente (2)
- Depende da situação (indiferente) (3)
- Raramente (4)
- Nunca (5)

Q7: Você acredita que Análise de Impacto Regulatório é um mecanismo para aprofundar conhecimentos baseados em evidências relacionadas aos assuntos regulatórios?

- Concordo totalmente (1)
- Concordo (2)
- Nem concordo, nem discordo (3)

- Discordo (4)
- Discordo totalmente (5)

Q8: Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem servir como um instrumento de comunicação/legitimação das ações da agência com os possíveis afetados pela regulação?

- Concordo totalmente (1)
- Concordo (2)
- Nem concordo, nem discordo (3)
- Discordo (4)
- Discordo totalmente (5)

Q9: Você acredita que Análises de Impacto Regulatório são fundamentalmente um acréscimo de burocracia que a sua agência precisa seguir, mas não agregam valor suficiente ao processo regulatório?

- Concordo totalmente (1)
- Concordo (2)
- Nem concordo, nem discordo (3)
- Discordo (4)
- Discordo totalmente (5)

Q10: Você acredita que Análises de Impacto Regulatório podem ser utilizadas como um mecanismo de controle das ações da sua agência pelo governo?

- Concordo totalmente (1)
- Concordo (2)
- Nem concordo, nem discordo (3)
- Discordo (4)
- Discordo totalmente (5)

Q11: Como você definiria o grau de interferência do governo nas decisões da agência?

- Muito alto (1)
- Alto (2)
- Baixo (3)
- Muito baixo (4)
- Nenhum (5)

Q12: Já aconteceu de o governo interferir formalmente e/ou informalmente na política e funcionamento da agência?

- Não
- Sim

Q13: Já houve casos de diretores da agência não completarem os seus mandatos?

- Não
- Sim

Q13.1: Se sim, aponte as possíveis razões.

- Morte
- Aposentadoria
- Demissão voluntária
- Renúncia por pressão externa
- Processo administrativo disciplinar
- Processo judicial
- Outras

Q14: Quais os instrumentos existentes para que o governo exerça controle sobre a agência?

	Eficiência dos instrumentos				
	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta
1. Diminuindo ou aumentando orçamento da agência	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Substituição de diretores da agência	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Indicação de novos diretores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Alteração da ordem dos projetos analisados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Outros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q15: A agência tem autonomia financeira para ordenar suas despesas?

Não

Sim

Q16: Os recursos próprios da agência têm sofrido contingenciamento pelo executivo nos últimos três anos?

Não

Sim

Q17: Os diretores da agência são originários de:

	Antigas empresas públicas do mesmo setor	Ministério setorial correspon.	Secretaria (estadual municipal) correspon.	Congresso	Partidos Políticos	Empresas	Outro setor Privado (consultor etc.)	Universidade	Outros
Diretor 1	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diretor 2	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diretor 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diretor 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diretor 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q18: Qual o seu gênero?

- Masculino
- Feminino
- Outros

Q19: Estado de residência

Q20: A cidade onde você mora é a capital do seu estado?

- Sim
- Não

Q21: Qual a sua cor de pele?

- Branca
- Parda
- Preta
- Amarela

Indígena

Q22: Qual a renda da sua família?

- De R\$1.045,00 a R\$3.135,00
- De R\$3.135,00 a R\$5.225,00
- De R\$5.225,00 a R\$7.315,00
- De R\$7.315,00 a R\$10.450,00
- Mais de R\$10.450,00
- Prefiro não responder

Q23: Qual seu estado civil ou situação conjugal?

- Solteiro
- Em união estável
- Casado
- Divorciado/separado
- Viúvo

Q24: Grau de escolaridade

- Ensino médio completo
- Superior incompleto ou cursando
- Superior completo
- Pós-graduação incompleta ou cursando – Mestrado
- Pós-graduação completa – Mestrado
- Pós-graduação incompleta ou cursando – Doutorado
- Pós-graduação completa – Doutorado

Q25: Deixe seu e-mail caso você queira receber os resultados dessa pesquisa.

ENAP

Cadernos

Caderno nº 114

Coleção: Regulação

