

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Quem são os Reguladores das Agências Reguladoras Subnacionais? Um estudo exploratório sobre o perfil e as trajetórias de carreira dos diretores das agências paulistas

David Araujo Campos¹,

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP)

Fernando de Souza Coelho²,

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP)

RESUMO

Este artigo analisa o perfil e as trajetórias de carreira dos diretores das agências reguladoras do Estado de São Paulo – ARSESP e ARTESP –, levando em consideração alguns condicionantes que, em tese, permitiriam uma maior autonomia decisória dos agentes: (a) o seu nível de expertise e conhecimento especializado, observando área de formação do regulador, nível de escolaridade e sua experiência prévia no setor regulado (que pode ser público ou privado, considerando que, no contexto brasileiro, boa parte das empresas que hoje são reguladas eram estatais); (b) se o regulador possuiu filiação partidária antes de sua indicação para o cargo na agência; (c) a existência ou não de casos de recondução de reguladores, além dos mandatos governamentais de diferentes governadores; e (d) a origem e o destino profissional do regulador após sua atuação na agência reguladora. Em adição, observamos os mecanismos institucionais das agências que viabilizam a atividade regulatória e sua accountability. Os dados sugerem uma possibilidade de captura dos mercados durante os seus mandatos e alguma atuação, nesse sentido, da burocracia pública ou de políticos. E que, em todos os casos, o pertencimento desses agentes a redes de interações de membros da polity ou do mercado permite a sua alocação tanto na esfera pública como privada. No que tange ao desenho institucional, verificou-se que as agências são similares entre si e às agências nacionais, indicando certo isomorfismo estrutural; possuem características que viabilizam a atividade regulatória e a accountability. Todavia, não há contrato de gestão com os órgãos que as agências estão vinculadas, o que, em certa medida, diminui a responsabilização e a análise de desempenho.

Palavras-chave: ARSESP, ARTESP, grupos de interesse, captura, desenho institucional.

ABSTRACT

This work seeks to analyse the profile and the career trajectories of the directors of the regulatory agencies of the State of São Paulo – ARSESP and ARTESP –, taking into consideration some conditions that, in thesis, allowed a greater decision-making autonomy from the agents: (a) their level of expertise and specialized knowledge, observing the practice area of the regulator, level of schooling and their previous experience in the regulated sector (which can be public or private, considering that, in the Brazilian context, a major part of the enterprises that are regulated nowadays were once state-owned); (b) if the regulator had a party affiliation before being designated for the position in the agency; (c) the existence or not of cases of renewal of regulators, besides the government mandates of different governors; and (d) the origin and professional destiny of the regulator after one's performance in the regulatory agency. Also, we observed

¹ Pesquisador do Laboratório de Gestão Governamental da EACH-USP. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Bacharel em Sociologia pela FESP-SP.

² Professor Doutor - EACH-USP

the agencies' institutional mechanisms that enabled the regulatory activity and its accountability. Therefore, we can assert that the data suggests a possible capture of the markets during their mandates and some performance, in this sense, of the public bureaucracy or politicians. And that, in all cases, the belonging of these agents to networks of interactions of polity or market members allows their allocation in both the public and private spheres. In reference to the institutional design, we can affirm that the agencies are similar to each other and to the national agencies, indicating a certain structural isomorphism; they have characteristics that enable the regulatory activity and the accountability. However, there is no management contract with organs that the agencies are linked to, which lowers the accountability and the development analysis.

Keywords: ARSESP, ARTESP, interest groups, capture, institucional design.

RESUMEN

Este artículo analiza el perfil y las trayectorias de carrera de los directores de las agencias reguladoras del Estado de São Paulo - ARSESP y ARTESP -, teniendo en cuenta algunos condicionantes que, en teoría, permitiría una mayor autonomía decisoria de los agentes: (a) su nivel de experiencia y conocimiento especializado, observando área de formación del regulador, nivel de escolaridad y su experiencia previa en el sector regulado (que puede ser público o privado, considerando que, en el contexto brasileño, buena parte de las empresas que hoy se regulan eran estatales); (b) si el gobernador tiene una afiliación partidaria antes de su indicación para el cargo en la agencia; (c) la existencia o no de casos de reconducción de reguladores, además de los mandatos gubernamentales de diferentes gobernadores; y (d) el origen y el destino profesional del regulador después de su actuación en la agencia reguladora. Además, observamos los mecanismos institucionales de las agencias que viabilizan la actividad regulatoria y su accountability. Los datos sugieren una posibilidad de captura de los mercados durante sus mandatos y alguna actuación en ese sentido de la burocracia pública o de políticos. Y que, en todos los casos, la pertenencia de estos agentes a redes de interacciones de miembros de la polity o del mercado permite su asignación tanto en la esfera pública como privada. En lo que se refiere al diseño institucional, se verificó que las agencias son similares entre sí y las agencias nacionales, indicando cierto isomorfismo estructural; tienen características que viabilizan la actividad reguladora y la accountability. Sin embargo, no hay contrato de gestión con los órganos que las agencias están vinculadas, lo que, en cierta medida, disminuye la rendición de cuentas y el análisis de desempeño.

Palabras clave: ARSESP, ARTESP, grupos de interés, captura, diseño institucional.

1. Introdução

As agências reguladoras independentes surgiram no Brasil durante o processo de implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) preparado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tinha como objetivos otimizar o desempenho do Estado brasileiro e sua democratização, de modo que diversas atividades foram repassadas para a iniciativa privada e reguladas pelo Estado. O Estado deixou de cumprir, assim, o papel de produtor de diversos serviços econômicos considerados não essenciais e assumiu as responsabilidades de regulador, ou seja, fiscal e normatizador dos serviços através das agências regulatórias (Giambiagi & Além, 2011).

Com a experiência federal, outros entes da federação adotaram o mesmo procedimento para obter menor custo e qualidade na prestação dos serviços de utilidade pública, como o Estado de São Paulo: Agência do Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP - Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002) e Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP – Lei Complementar 1.025/2007 – Decreto 52.455/2007), que são objetos de análise nesse artigo.

O processo regulatório é demarcado pela legislação e implementação, abarcando o Legislativo, Judiciário e as Agências Reguladoras (Viscusi, Vernon, & Harrington, 2000). A partir de uma leitura linear dos estágios do ciclo das políticas públicas: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação da política e avaliação, os reguladores das agências entre o pensar e o fazer ficariam com o fazer da implementação regulatória. Tal fato caracteriza um equívoco de abordagem tanto de uma leitura cronológica das políticas públicas como do papel das agências, uma vez que diversas análises sobre o ciclo das políticas públicas mostram que as etapas dos ciclos podem ser concomitantes ou se sobrepõem durante o processo de produção da política (Marques, 2013).

Nesse sentido, a implementação pode ganhar contornos de decisão ou elaboração, o que ocorre no processo regulatório, onde os atores que formam as agências regulatórias, também, acabam participando do

Quem são os Reguladores das Agências Reguladoras Subnacionais? Um estudo exploratório sobre o perfil e as trajetórias de carreira dos diretores das agências paulistas

David Araujo Campos e Fernando de Souza Coelho

pensar ao cumprirem com suas funções de defender, interpretar e, paralelamente, sugerir regras que facilitem as relações e resolvam os conflitos entre os atores do Estado, mercado e sociedade.

Ao assumir a nova imagem e interface do Estado, como poder regulador, frente aos serviços de utilidade pública prestados pela iniciativa privada, zelando por sua prestação, regras e qualidade, as agências reguladoras independentes demonstram seu pertencimento à burocracia e os seus diretores (reguladores³) à categoria de burocratas de alto escalão ou dirigentes públicos.

Segundo Loureiro, Olivieri e Martes (2010, p. 73), “os burocratas [sejam os dirigentes públicos, sejam os burocratas de médio escalão] têm participado ativamente dos processos decisórios nas democracias contemporâneas”. A partir dos seus procedimentos formais e resoluções técnicas, oferecem importante contribuição nos assuntos complexos que exigem detalhamento e especialização, aparecendo nesse interstício de atuação as crenças, ideias e escolhas desses atores que compõem o aparato burocrático.

Enquanto conceito sociológico, tais atores responsáveis pelo processo burocrático-regulatório são agentes que atuam e exercem sua discricionariedade, crenças ou ideias dentro de um campo e/ou estrutura de incentivos e constrangimentos políticos e normativos que delimitam as suas possibilidades de escolha. Por se tratar de um campo composto por diversos outros atores do Estado (poder concedente), mercado (concessionárias) e sociedade (usuários e cidadãos) que se encontram em situações de ganhos ou perdas pela atividade da regulação, é plausível que grupos de interesses políticos ou empresariais tentem influenciar não somente os legisladores, mas também os responsáveis pela implementação da regulação – isto é, os agentes reguladores.

A possibilidade de o lobby dos grupos de interesses capturar os agentes reguladores pode colocar em xeque a independência e a credibilidade das agências, gerando incertezas no processo regulatório que, em tese, tem os objetivos do enxugamento da máquina pública, eficiência e flexibilidade e, por fim, ganho de credibilidade do mercado para obter investimentos. Para minimizar ou impedir a captura, tornando as agências menos suscetíveis às pressões dos interesses, o perfil técnico e trajetória profissional dos agentes e os mecanismos institucionais das agências são de suma importância.

Segundo Vieira (2015), os reguladores com pouca expertise na área de atuação da agência são mais suscetíveis às pressões dos grupos (políticos, setor privado, consumidores, movimentos sociais etc.) e dependentes de favores para buscar realocação pública ou privada ao fim dos seus mandatos, minando a eficiência do processo regulatório e a eficácia de sua função pública.

Assim, neste artigo, o objetivo é analisar o perfil profissional e as trajetórias de carreira de reguladores subnacionais, bem como compreender os mecanismos institucionais de agências estaduais que perfazem o funcionamento da atividade regulatória neste nível de governo. A literatura nacional nesses 20 anos de construção de um Estado Regulador no Brasil investigou profundamente os casos federais. Todavia, os casos estaduais são subexplorados e constituem uma lacuna na agenda de pesquisa. Considerando essa lacuna, escolhemos os casos da ARSESP e da ARTESP, agências reguladoras do Estado de São Paulo, analisando o período entre janeiro de 2002 e dezembro de 2016.

Tomamos como ponto de partida o entendimento dos mecanismos institucionais das agências reguladoras brasileiras, incluindo algumas características de sua estrutura e dinâmica organizativa que podem interferir no resultado do jogo regulatório. Para tanto, realizamos uma revisão dos estudos conduzidos sobre o tema no nível federal, com destaque para os trabalhos de Mueller e Pereira (2002), Pó e Abrucio (2006), Giambiagi e Além (2011) e Vieira (2015). Na sequência, exploramos, então, algumas questões cujas respostas podem sugerir maior ou menor autonomia, capacidade regulatória e risco de captura (Eckert, 1981; Spiller, 1990), focando os dirigentes das duas agências paulistas: (a) qual o nível de expertise e conhecimento

³ Os agentes reguladores são os responsáveis pela implementação da regulação que, em tese, advém do Legislativo. Por falta de precisão conceitual, trataremos nesse artigo apenas os diretores das agências reguladoras como agentes.

especializado, observando área de formação do regulador, nível de escolaridade e sua experiência prévia no setor regulado? (que pode ser público ou privado, considerando que, no contexto brasileiro, boa parte das empresas que hoje são reguladas eram estatais); (b) o regulador possuía filiação partidária antes de sua indicação para o cargo na agência? (c) existem ou não casos de recondução de reguladores, além dos mandatos governamentais de diferentes mandatários políticos? e (d) qual a origem e o destino profissional do regulador após sua atuação na agência reguladora? Em outras palavras, qual o perfil e a trajetória de carreira de diretores-reguladores dentro de um contexto estadual? Novamente, como os estudos até então se concentraram na União, são necessários levantamentos que joguem luz nessa dinâmica na esfera subnacional, sendo esse o intento deste artigo; trata-se, per se, de uma contribuição empírica para o debate.

2. Revisão da Literatura

2.1 Apontamentos sobre o Modelo de Regulação e Possibilidades de Captura

A regulação com o objetivo de corrigir falhas de mercado gera efeitos para os diversos atores envolvidos, que buscarão impedir, redirecionar ou proteger a política de acordo com a forma que ela os afeta (Mueller, 1999). Com esse entendimento, a partir dos anos setenta, surgiram correntes teóricas, como a Teoria da Captura e a Teoria Econômica da Regulação, que buscavam analisar a interação entre Estado, Sociedade Civil e Mercado no processo regulatório e, principalmente, a autonomia das agências reguladoras independentes (ARIs).

A Teoria da Captura se baseia na concepção de que grupos econômicos mais fortes tendem a interferir no processo de regulação para maximizar seus ganhos através de propinas, promessas de empregos futuros bem remunerados, desenvolvimento das relações interpessoais com os reguladores e grupos políticos, redução de críticas públicas e transferência de renda a legisladores e seus círculos, como financiamento de campanha (Laffont & Tirole, 1991), maximizando, assim, os seus ganhos com preços acima dos custos e barreira para a entrada de novos competidores (Laffont & Tirole, 1991; Mueller, 1999). Entretanto, tal teoria se demonstrou frágil ao não demonstrar de forma clara os principais beneficiados e se apoiar num determinismo econômico que não se cumpriu na prática, tendo em vista que a experiência da regulação demonstrou a redução de lucros das organizações reguladas e benefícios que firmas de pequeno porte alcançaram com a regulação (Viscusi, Vernon, & Harrington, 2000).

George J. Stigler, em 1971, deu início à Teoria Econômica da Regulação, o objetivo da teoria era explicar quem ia receber os benefícios ou fardos da regulação, qual era a forma que a regulação ia tomar e quais eram os efeitos da regulação sobre a alocação de recursos (Stigler, 1971), sendo o seu elemento mais importante a integração da análise do comportamento político com um grande corpo de análise econômica (Peltzman, 1988 como citado em Vieira, 2015, p. 21). Para a teoria, as empresas atuavam junto aos legisladores que, também, desejam ganhos, como apoio político e eleitoral, buscando subsídio direto, controle do ingresso de novos concorrentes e incentivos positivos e/ou negativos àqueles que produzem produtos substitutos ou complementares (Stigler, 1971).

Nesse sentido, a teoria incorporou parte do cálculo racional presente na lógica da ação coletiva de Mancur Olson (2015), ao demonstrar que os grupos com maior capacidade de mobilização e/ou organização e um maior retorno podem interferir mais no processo regulatório e, portanto, fazer *lobby*. Enquanto que grupos maiores e dispersos, como consumidores, tem mais dificuldade pelo baixo retorno individual e maior incidência de atores que se esquivarão da participação (*free-riders*).

A fragilidade da teoria reside no fato de desconsiderar que os agentes reguladores, também, requerem ganhos e redução de custos no processo regulatório. De sorte que os dirigentes das agências reguladoras (diretores) têm um conhecimento amplo de sua capacidade regulatória, interferência, nível de atividade e mercado ou área regulada.

Quem são os Reguladores das Agências Reguladoras Subnacionais? Um estudo exploratório sobre o perfil e as trajetórias de carreira dos diretores das agências paulistas

David Araujo Campos e Fernando de Souza Coelho

“Na prática os legisladores não são os responsáveis diretos pela regulação. Eles delegam esta função para a burocracia das agências ou, principalmente, para os reguladores. A partir daí, configura-se uma relação Principal-Agente com a presença de todas as características que acompanham este fenômeno, como a seleção adversa, o risco moral e, é claro, a informação assimétrica.” (Vieira, 2015, p. 22).

Assim, com a emergência de se analisar o processo regulatório pela ótica da oferta da política, ao invés de se circunscrever pela demanda dos regulados frente aos legisladores, surgiram análises que deram atenção para a relação entre legisladores, reguladores e grupos de interesses (mecanismos de fiscalização, monitoramento, equilíbrio e controle, e consonância ou divergência de interesses na consecução da regulação), como as de Pablo Spiller (1990).

Spiller (1990), fundamentado na ideia de que os reguladores têm a importante possibilidade de exercer discricionariedade, infere que a regulação, também, é resultado dos diferentes grupos de interesses por intervenção no governo, pois esses grupos de interesses políticos, empresariais e, até mesmo, sociais buscariam influenciar as decisões dos reguladores. A influência se daria por recompensas políticas, como: indicações noutros cargos públicos ou esferas do governo; possibilidade de reprovar suas indicações, tendo em vista que tais agentes são indicados pelo Executivo, posteriormente, passando pela sabatina do Legislativo; sugestão do Legislativo ao Executivo como “moeda de troca” por algum apoio ou trading goods (Melo & Pereira, 2013). Outra forma seria através de recompensas empresariais como empregos bem remunerados.

Segundo Spiller (1990), os legisladores podem ampliar ou limitar a influência que os grupos de interesse têm sobre os agentes reguladores, como exemplo, influenciando no período de quarentena – período em que o agente não pode atuar profissionalmente no setor regulado. Tal ação dos legisladores lhes possibilita ganhos frente aos interesses dos grupos ao demonstrar seu poder de interferência no processo, como elos entre interesses e burocracia.

Ross Eckert (1981), dentro desse contexto de ênfase à oferta, observou que havia um gap nas análises ao desconsiderarem o papel dos reguladores e os seus possíveis ganhos e redução de custos. Segundo o autor, duas hipóteses que deveriam ser consideradas: a relação profissional pré-agência entre os reguladores e os grupos de interesse e contrato de emprego bem remunerado nos entes regulados no pós-agência.

Segundo as pesquisas de Eckert (1981) e Spiller (1990), os agentes reguladores, geralmente, têm importante nível de expertise no setor regulado, boa parte tem origem no setor público e costumam atuar nas empresas reguladas após a atuação na agência reguladora (Vieira, 2015).

Outra dimensão importante da regulação é a estrutura de incentivos e constrangimentos em que os atores atuam, nessa inclui os mecanismos institucionais e o funcionamento das agências reguladoras que foram abordados, segundo Viera (2015), pelas pesquisas de McCubbins, Noll e Weingast (1989), Laffont e Tirole (1991) e outros. E, recentemente no Brasil, por Mueller e Pereira (2002), Pó e Abrucio (2006), Giambiagi e Além (2011) e Vieira (2015).

Segundo McCubbins, Noll e Weingast (1989 como citado em Vieira, 2015, p. 26), as regras e os padrões de comportamento que cercam as decisões políticas e a revisão judicial de seus atos formam o processo das agências reguladoras. Tais processos – mecanismos e funcionamento – garantem o exercício dos reguladores de acordo com os objetivos da política regulatória ou dos interesses que a promovem.

Na literatura, o processo foi visto sob três ângulos por Mueller e Pereira (2002): setor regulado, regras de fiscalização e monitoramento e sua estrutura de funcionamento como fundamentais no *trade-off* entre controle e credibilidade que o governo brasileiro teve de enfrentar na década de 90. E, a esses ângulos foram agregadas, posteriormente, a análise comparativa dos mecanismos e funcionamento institucionais das agências brasileiras por Pó e Abrucio (2006): tipo de regulação, autonomia e estabilidade dos dirigentes, independência financeira, funcional e gerencial, transparência e os procedimentos obrigatórios que possibilitam a *accountability*.

Conforme Giambiagi e Além (2011), outros aspectos semelhantes aos supracitados por Mueller e Pereira (2002) e Pó e Abrucio (2006), também, são de suma importância para o funcionamento das agências nos seus mercados específicos, evitando a captura e maximizando a eficiência: (i) independência dos dirigentes e a autonomia econômico-administrativa da instituição – para minimizar a intervenção estatal em questões técnicas; ter capacidade de conceder incentivos, interpretar a legislação e sugerir alterações que permitam a acomodação às transformações do mercado, tecnologia, nível de aprendizado e etc; e arbitrar nos conflitos; (ii) assimetria de informações (agente x principal) – quadro permanente de técnicos para que haja aprendizado contínuo e acumulativo da rotina de regulação, entretanto para dirimir a captura da regulação, inclusive, pelos próprios agentes, são necessários procedimentos normativos e administrativos como mandatos escalonados e não coincidentes com o ciclo eleitoral; (iii) descentralização da fiscalização – no caso de possível extensão geográfica ou dimensão do setor regulado, a agência precisa lidar com a sua possibilidade de descentralização; (iv) coordenação das Agências Reguladoras com as demais instituições – por conta da existência de outras instituições com funções de fiscalização e controle nos âmbitos do governo (Executivo e Legislativo) que podem ter relação com o setor regulado, é importante a interlocução com tais instituições e cooperação entre os agentes reguladores para ganhos de eficiência e não sobreposição de funções.

Isto posto, na verificação da trajetória de carreira e perfil técnico e político dos agentes, seguimos os pressupostos e modelos de análise de Eckert (1981) e Spiller (1990), principalmente, a tese de que os grupos de interesses políticos ou empresariais podem utilizar de suas relações e prováveis recompensas aos agentes reguladores para cooptá-los e influenciar o processo regulatório. E, no entendimento dos mecanismos e arranjos institucionais que dão transparência e responsabilização para a atividade regulatória, utilizamos as ideias de Mueller e Pereira (2002), Pó e Abrucio (2006), Giambiagi e Além (2011) e Vieira (2015).

Ao explorarmos, de acordo com Eckert e Spiller, o perfil técnico e a trajetória de carreira dos agentes reguladores, enquanto atores com poder de agency, descortinam-se algumas motivações e fundamentos de um conjunto de escolhas desses atores em meio a um ambiente institucional sócio-político e econômico de incentivos e constrangimentos. Como na afirmação bourdieusiana de Paulo Renato Guérios (2011, p.13):

“Ao tomar por foco de estudo a trajetória de uma pessoa nos ambientes sociais de que participa, ao oferecer a oportunidade de questionar como cada sujeito vive ligado a redes de interdependência que se estendem além de seu pertencimento social imediato, estes estudos deparam-se frontalmente com a questão da relação entre o individual e o social, entre o pequeno e o grande, entre a parte e o todo.”

Compreendemos, assim, que o modelo regulatório sustentado por uma agência pública nos permite observar o quão o aparente modelo hierárquico da formulação da política regulatória, na verdade, é contratual, incluindo uma rede de interações que entrelaçam as fases de implementação e formulação das políticas públicas.

2.2 Breves Considerações sobre o Estado Regulador no Brasil

O que precedeu o Estado Regulador foi outro modelo de Estado reconhecido como Provedor, pois tinha o papel de único produtor do serviço público que, de certo modo, se enquadrava num outro tipo de regulação através da normatização de seus procedimentos. A pressuposição desse modelo era que a propriedade pública aumentaria a capacidade do governo de regular a economia e proteger o interesse público (Majone, 2013), o que não se realizou plenamente na prática, pelo contrário, a centralização estatal da prestação de serviço de utilidade pública revelou certa ineficiência estratégica no longo prazo, interferência de pressões e interesses políticos, falta de transparência e responsabilização, inchaço da máquina pública, atividades parlamentares que careciam de expertise para a promoção e autorregulação na prestação de serviços de utilidade pública e efetividade questionável (em alguns setores) na correção das falhas de mercado, haja vista que seu controle era autorreferente.

Quem são os Reguladores das Agências Reguladoras Subnacionais? Um estudo exploratório sobre o perfil e as trajetórias de carreira dos diretores das agências paulistas

David Araujo Campos e Fernando de Souza Coelho

Assim, com a crise econômica da década de 70 e um ambiente político e social favorável à reforma do Estado, diversos países aderiram ao modelo regulatório, colocando “nas mãos” da iniciativa privada a prestação e/ou realização do serviço de utilidade pública que estaria sujeito à regulação pública de lucros, preços e condições sociopolíticas e jurídicas de entrada e serviços por meio de agências independentes sob a regulamentação legislativa. Órgãos formados por quadros especializados, para organizar e fiscalizar o funcionamento de importantes setores econômicos seja público-privado, privado ou estatal; também autorizados a operar fora do controle hierárquico, numa suposta separação entre política e administração, superando o controle autorreferente do modelo anterior.

O fenômeno da *agencificação* no Brasil se deu num contexto de superação do nosso tipo de Estado Varguista de convivência do sistema meritocrático com o clientelismo, arranjos de corporativismo e insulamento burocrático (de Oliveira Nunes, 1997) e importante aprofundamento desse último na ditadura militar que viabilizou relações entre a burocracia e setores privados sem nenhuma transparência – os chamados anéis burocráticos⁴. Tal superação se deu a partir da redemocratização e através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que tinha como pressupostos a democratização e melhora do desempenho associados à transparência e responsabilização dos diversos atores envolvidos na gestão e no setor regulado. Assim, por meio do Estado calcado no modelo da Administração Pública Gerencial – engenharia institucional voltada para estabelecer um espaço público não estatal, descentralizado, transparente e voltado para resultados (Abrucio, 2010) –, diversas atividades tidas como não essenciais foram repassadas para a iniciativa privada via processos de privatização, concessão (e delegação) de serviços públicos e desregulamentação de monopólios estatais.

Segundo Pó e Abrucio (2006), as principais ações previstas no plano da *accountability* (responsabilização e transparência) da administração pública gerencial eram:

“(…) a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação. As noções de controle e *accountability* ficariam, dessa forma, estreitamente ligadas a avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação.” (Pó & Abrúcio, 2006, p. 682).

As Agências Reguladoras Independentes são parte importante nesse processo e desenho institucional da Administração Pública Gerencial que tinha como objetivo a superação da crise fiscal, devido à falta de crédito e de poupança interna, crise do modo de intervenção do Estado Positivo, crise política, e, por fim, da crise administrativa, referente ao modelo burocrático de gestão (PEREIRA, 1996).

Ademais, o modelo regulatório das agências reguladoras brasileiras passou por três fases durante e após o processo de implementação da Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial (Pó & Abrúcio, 2006; Santana, 2002; Martins, 2002; Mueller & Pereira, 2002): de 1996 a 1997, agências com a finalidade de atender as demandas de privatização e de quebra de monopólios do Estado, por exemplos, ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), haja vista a desconfiança dos investidores no Brasil por conta de seu passado recente de instabilidade política, quebras de contratos, planos econômicos fracassados, confisco, protecionismo e etc; de 1999 a 2000, os principais objetivos dessa fase da regulação eram aumentar consideravelmente a eficiência e modernização para o aparelho do Estado, como exemplos, a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) e ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária); e, de 2000 a atualidade, as agências misturam finalidades e setores regulados diversos – ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), ANTAQ (Agência Nacional

4 Círculos de informação e pressão que se constituem como mecanismos para permitir a articulação entre setores do Estado e setores de classes sociais; formas que sob a égide da sociedade política, asseguram um mecanismo de cooptação para integrar nas cúpulas decisórias membros das classes dos funcionários, empresários e militares que se tornam participantes da arena política, que a ela se integram “*quae personae*” e não como representantes de suas corporações de classe (CARDOSO, 1975, p. 208).

de Transportes Aquaviários), ANA (Agência Nacional de Águas) e ANCINE (Agência Nacional do Cinema). Os ditames da reforma gerencial na União espalharam-se pelas unidades da federação, e alguns estados mimetizaram o modelo regulatório das agências reguladoras federais; vide São Paulo com a ARTESP e a ARSESP.

Segundo Mueller e Pereira (2002), a credibilidade ao mercado foi a mola propulsora de todo o modelo de regulação, o que exigia reguladores com importante nível de expertise sobre o setor regulado e autonomia decisória para que não houvesse favorecimentos políticos ou ineficiência na regulação, mas sim ganhos de eficiência e produtividade. Para Shrefler (2010 como citado em Vieira, 2015, p. 16), “a expertise e conhecimento técnico aparecem como as principais justificativas normativas para a delegação dos serviços de utilidade pública via agências reguladoras independentes”.

3. Caracterização do Objeto de Estudo e dos Procedimentos de Pesquisa

3.1 Agências Reguladoras Independentes do Estado de São Paulo - ARTESP e ARSESP

As Agências Reguladoras Independentes do Estado de São Paulo – ARTESP e ARSESP – emergiram dentro do contexto macroestrutural descrito na seção anterior, com motivações⁵ similares e estrutura mimetizada das agências federais. A ARTESP foi criada pela Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002 e regulamentada pelo Decreto nº 46.708 de 22 de abril de 2002 com o objetivo de implementar a política estadual de transportes, regular e fiscalizar as modalidades de serviços públicos de transportes concedidos, permitidos ou autorizados, no âmbito do Estado de São Paulo. A ARTESP veio suceder, em suas prerrogativas, a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos, que fora criada em caráter temporário pelo Governo de São Paulo, através do decreto nº 43.011, de 03 de abril de 1998, para acompanhar e fiscalizar os serviços delegados de transportes. A sua missão é incentivar o desenvolvimento e assegurar a excelência da prestação dos serviços de transportes, por meio da regulação e fiscalização, mediando os interesses dos usuários, entidades reguladas e poder concedente. Sua diretoria é formada por um diretor geral e cinco diretores com mandatos fixos e não coincidentes de quatro anos, sendo permitida apenas uma recondução. É vinculada à Secretaria de Estado de Logística e Transportes, sem a necessidade de contrato de gestão. Os seus atos oficiais são publicados no Diário Oficial com a emissão de atas dos processos decisórios e a participação da sociedade se dá por audiências públicas consultivas e Conselho Consultivo de treze membros.

A ARSESP foi criada pela Lei Complementar 1.025/2007 e regulamentada pelo Decreto 52.455/2007, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do Estado, os serviços de gás canalizado e, preservadas as competências e prerrogativas municipais, de saneamento básico de titularidade estadual. Também atua por meio de delegação da ANEEL, na fiscalização das distribuidoras de energia paulistas. A ARSESP foi criada a partir da CSPE (Comissão de Serviços Públicos de Energia), autarquia que atuou na regulação e fiscalização dos serviços de energia elétrica e gás canalizado desde 1998. A sua missão é assegurar a adequada prestação dos serviços de energia elétrica, gás canalizado e saneamento básico, contribuindo para o desenvolvimento sustentável dos setores e garantindo o equilíbrio nas relações entre usuários, prestadores de serviços e poder público. Sua diretoria é formada por cinco diretores com mandatos fixos não coincidentes de cinco anos e estabilidade, sendo vedada a recondução. É vinculada à Secretaria de

⁵ Para Mueller e Pereira (2002, p. 66), as possíveis motivações para a criação de agências reguladoras foram: a busca de flexibilidade administrativa; a diminuição de incertezas de cada setor via especialização dos reguladores por meio de incentivos; a busca de “*blame-shifting*” (*transferir a culpa*), ou seja, partilhar do ônus de políticas impopulares com as agências; e por fim, a necessidade de credibilidade regulatória.

Estado de Saneamento e Energia de São Paulo, sem a necessidade de contrato de gestão. Os atos oficiais são publicados no Diário Oficial e as decisões ou votos do Conselho Diretor e documentos que os instruem são registrados em atas, sabendo que, salvo sigilo, a sua legislação prevê a divulgação de todas as suas ações pela internet. No que tange a participação da sociedade, ela se dá por audiências públicas de caráter consultivo e/ou deliberativo e, por meio, de Conselhos de Orientação de Saneamento e Energia Elétrica.

3.2 Procedimentos de Pesquisa

No âmbito da pesquisa que originou este artigo foram coletados dados do perfil e trajetória de carreira dos diretores-reguladores da ARSESP e ARTESP, entre janeiro de 2002 e dezembro de 2016. Ressalta-se que esses diretores foram tanto indicados pelo Executivo (Governador do Estado) como aprovados pelo Legislativo – ALESP (Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo). Trata-se de um universo com 34 perfis diferentes, mais oito casos de recondução e 11 incidências de acúmulo dentre esses perfis, somando 42 indicações.

Ademais, até o final da investigação (em dezembro de 2016), 10 se encontravam em exercício e um havia falecido, o que modifica a quantidade de agentes analisados em algumas dimensões, como na atuação pós-agência que, em vez de 34 agentes, utilizaremos 23 como referência.

Conforme já destacado anteriormente, analisamos: o nível de especialização/ expertise; a filiação partidária; a existência ou não de casos de recondução de reguladores, além dos mandatos governamentais de diferentes governadores; e a origem e o destino profissional do regulador após sua atuação na agência reguladora. E, adicionalmente, buscamos compreender a estrutura institucional das agências. Replicamos para as agências reguladoras paulistas, de uma maneira bastante próxima, a análise que Vieira (2015) realizou para agências reguladoras federais.

Para a coleta dos dados foram consultados: os currículos dos agentes reguladores que se encontram no banco de dados da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) e Diário Oficial do Estado de São Paulo; a filiação partidária no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); a recondução ocorrida no *site* da ALESP e no *site* das duas agências, a atuação pós-agência nas redes sociais (como o *LinkedIn*), notícias da imprensa e *sites* de empresas e os mecanismos institucionais nos *sites* das duas agências e legislação responsável por sua criação. Ademais, para triangular alguns dados, realizamos entrevistas semi-estruturadas com três agentes reguladores, dois em exercício, sendo um de cada agência, e outro que passou pela ARSESP e atua no setor regulado.

4. Análise dos Resultados

4.1 A Especialização dos Reguladores

Para verificar o nível de expertise e conhecimento especializado dos diretores-reguladores, elencamos três características: a área de formação, o nível de escolaridade e a Segundo a literatura, quanto maior a sintonia entre a área de formação com o setor regulado, alto nível de escolaridade e experiência prévia, maior tende a ser sua autonomia decisória, sua capacidade de identificar pressões e suas condições de se realocar com independência na agência, dirimindo a possibilidade de captura pelos grupos de interesses.

Dentro da área de formação, foram observadas as áreas de conhecimento predominantes na formação acadêmica dos diretores da ARTESP e ARSESP. Para isso, classificamos tal formação por área de conhecimento baseado no critério do CNPq, quais sejam: Ciências Exatas – agrupando os formados em Estatística, Geologia e carreiras afins; Engenharias – agrupando os possuidores de formação universitária em Engenharia nas áreas Civil, Elétrica, Mecânica, Telecomunicações, Produção, Aeronáutica, Eletrônica, Petróleo, Naval e Computação; Saúde – agrupando os formados em Medicina e Farmácia; Ciências Humanas – formados em Ciências Políticas, História, Geografia e Ciências Sociais; Ciências Sociais Aplicadas –

formados em Direito, Economia, Administração; Comunicação, Ciências Contábeis, Arquitetura e Serviço Social; Militares e Diplomatas; Artes; e os que não possuem formação universitária.

Quadro 1 - Número de Reguladores por Área de Formação

AGÊNCIA				
Área de Formação	ARSESP	ARTESP	TOTAL	%
Ciências Exatas	-	-	-	-
Engenharias	7	5	12	(35,29)
Saúde	-	-	-	-
Ciências Humanas	1	0	1	(2,94)
Sociais Aplicadas	6	14	20	(58,82)
Militares/ Diplomatas	0	1	1	(2,94)
Artes	-	-	-	-
Sem formação	-	-	-	-
TOTAL	14	20	34	(100)

Fonte: elaborado a partir da síntese dos estudos de Eckert (1981) e Spiller (1990) proposta por Vieira (2015, p. 51)

Verificou-se que há uma presença maior dos oriundos das áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Contábeis (58,82%) e Engenharias (35,29%), o que se deve à natureza técnica, administrativa e jurídica das agências analisadas. Também, vale frisar que ambas possuem reguladores com formações correlatas aos seus serviços e diretorias.

Metade do quadro da ARSESP, desde a sua fundação, é oriunda da área de Engenharia, enquanto a ARTESP apresenta apenas 25% de engenheiros, tendo uma maioria expressiva de profissionais das Sociais Aplicadas, cerca 70%. Isso ocorre porque a ARSESP demanda mais serviços na área de infraestrutura (saneamento, gás encanado e energia elétrica) do que a ARTESP.

Quadro 2 - Número de Reguladores por Nível de Escolaridade e Experiência Prévia no Setor

AGÊNCIA				
Escolaridade	ARSESP	ARTESP	TOTAL	%
Doutorando	3	5	8	(23,52)
Mestrado	4	3	7	(20,58)
Especialização	5	5	10	(29,41)
Graduação	2	7	9	(26,47)
Não Possuem	-	-	-	-
TOTAL	14	20	34	(100)
Experiência Prévia	ARSESP	ARTESP	TOTAL	%
Possuem	12	13	25	(73,52)
Não Possuem	2	7	9	(26,47)
TOTAL	14	20	34	(100)

Fonte: elaborado a partir da síntese dos estudos de Eckert (1981) e Spiller (1990) proposta por Vieira (2015, p. 53)

Do total, 73,51% dos agentes reguladores, em questão, são pós-graduados, sendo que 23,52% concluíram o doutorado, 20,58% o mestrado e 29,41% passaram por especialização. Aqueles que possuem apenas a graduação representam 26,47% dos agentes.

A ARSESP possui um quadro maior de especialização (85,71%) e experiência prévia (85,71%) dentre os seus agentes do que a ARTESP (especialização - 65%; experiência - 65%). A ARSESP foi fundada após a ARTESP e com maior necessidade de quadros técnicos mais aperfeiçoados.

Quem são os Reguladores das Agências Reguladoras Subnacionais? Um estudo exploratório sobre o perfil e as trajetórias de carreira dos diretores das agências paulistas

David Araujo Campos e Fernando de Souza Coelho

Os agentes com experiência prévia possuem ao menos quatro anos de atuação no setor regulado; como vimos no quadro 2 são 73,52% dos reguladores das Agências de São Paulo com experiência e 26,47% (nove agentes) sem experiência. Porém, esses nove agentes têm formações e experiências profissionais que lhes gabaritam para as diretorias; oito foram indicados pelo governador Geraldo Alckmin e um pelo governador José Serra. Um ocupava cargo político, quatro eram concursados da área pública e quatro advindos da esfera privada.

4.2 *Filiação Partidária*

A incidência de filiação partidária dos agentes reguladores é quase nula, havendo somente um caso de um ex-deputado federal do PSDB-SP cuja nomeação se deu no governo de Geraldo Alckmin, no ano de 2003, e que foi reconduzido pelo governador José Serra no ano de 2007. O agente não possuía experiência prévia no setor regulado (transportes), no entanto tinha formação e trajetória condizente com as diretorias que ocupara: Diretoria Geral (DG) e Diretoria de Controle Econômico e Financeiro (DCEF). Esses dados estão sintetizados no quadro 3.

Cabe lembrarmos que a filiação partidária é tomada como critério, aqui, a fim de verificarmos em tese a ocorrência de negociação/acomodação política e captura por parte do poder político, em vez da busca por especialização e independência da agência (Vieira, 2015).

Quadro 3 - Filiação Partidária e Filiados Indicados por Governador

		AGÊNCIA			
Filiação Partidária	ARSESP	ARTESP	TOTAL		%
Possuem	-	1	1		(2,94)
Não Possuem	14	19	33		(97,06)
TOTAL	14	20	34		(100)
		ARSESP	ARTESP	TOTAL	%
Indicações					
Geraldo Alckmin (2003-2006/ 2011- 2015/ 2015 -)	-	1	1		(100)
José Serra (2007- 2010)	-	-	-		-
TOTAL	-	1	1		(100)

Fonte: elaborado a partir da síntese dos estudos de Eckert (1981) e Spiller (1990) proposta por Vieira (2015, p.57)

4.3 *Recondução além dos Mandatos de cada Governo*

No total, ocorreram 42 indicações de agentes reguladores para as agências de São Paulo, realizadas pelos governadores Alckmin (nos seus dois mandatos e uma sucessão do falecido Governador Mário Covas) e José Serra. Os governadores Cláudio Lembo e Alberto Goldman ficaram por pouco tempo, pois, simplesmente, deram continuidade ao final dos mandatos de seus antecessores que saíram do governo para disputar as eleições presidenciais. Dessas 42 indicações, foram nomeados 34 indivíduos diferentes e ocorreram 8 reconduções.

Como referido pela legislação de sua fundação, a ARSESP não possui o mecanismo da recondução, a não ser em caso de cumprimento inferior a dois anos de um mandato que se encontre em vacância. Portanto, as reconduções se referem à ARTESP.

O governador Geraldo Alckmin, durante o período analisado de 2002 a 2016, ficou nove anos no executivo, o que resultou em 31 indicações, ou seja, 73,81% das 42 indicações, sabendo que foram 5 casos de recondução, todos exerciam atividades pré-agência no Setor Público-DAS (Direção e Assessoramento Superior) e somente um não tinha experiência no setor regulado pré-agência. De sorte que um reconduzido pertencia ao governo do José Serra e nenhum filiado a algum partido político.

O governador José Serra fez 11 indicações, durante três anos de mandato; no montante Alckmin fez mais indicações, mas, pelo tempo de exercício, Serra fez 3,6 indicações ao ano frente a 3,4 de Alckmin. Dentre as onze indicações, três foram os casos de recondução que, anteriormente, cumpriam mandatos sob a indicação de Alckmin. Dentre os reconduzidos, um era político (ex-deputado federal) e filiado ao PSDB, e os outros dois possuíam experiência no setor regulado pré-agência. Vale dizer que os três indicados provinham do Setor Público-DAS.

4.4 Atuação Profissional Pré e Pós-Agência

Para fazermos um balanço da atuação profissional dos agentes reguladores antes e depois do exercício de seus mandatos, foram excluídos diretores em exercício, falecidos, aposentados e indeterminados (aqueles que não têm nenhum registro disponível).

Segundo Eckert (1981) e Spiller (1990) a maioria dos reguladores provém do setor público, o que se comprova nesta pesquisa, que aponta uma proporção de 82,6% dos reguladores com experiência e trajetória de carreira anterior no Setor Público, 4,35% no Setor Privado Regulado⁶ e 13,04% em outras atividades do Setor Privado, vide o quadro 4.

Tais dados demonstram que a escolha dos agentes se deve ao seu nível de expertise na área pública, ou pelo pertencimento aos círculos ou redes de interação dos membros da *polity*, isto é, detentores dos direitos de indicação, aprovação e nomeação. Nesse caso, podemos concordar com Guimarães (2009, p. 161), de que “o acesso a oportunidades muitas vezes escapa à racionalidade e às instituições especializadas do mercado, e passa pelas redes tecidas pelos indivíduos em suas distintas esferas de sociabilidade no curso da vida cotidiana”.

Quadro 4 - Ocupação Principal Pré Agência e Pós-Agência dos Diretores (excluindo reguladores em exercício, falecidos, aposentados e indeterminados até dezembro de 2016)

PRÉ-AGÊNCIA				
Setor	ARSESP	ARTESP	TOTAL	%
Público	7	12	19	(82,6)
Privado-Outros	1	2	3	(13,04)
Privado Regulado	1	-	1	(4,35)
TOTAL	9	14	23	(100)
PÓS-AGÊNCIA				
Setor	ARSESP	ARTESP	TOTAL	%
Público	4	6	10	(43,48)
Privado-Outros	-	3	3	(13,04)
Privado Regulado	5	5	10	(43,48)
TOTAL	9	14	23	(100)

Fonte: elaborado a partir da síntese dos estudos de Eckert (1981) e Spiller (1990) proposta por Vieira (2015, p.62)

Para além desse fenômeno e do nível de expertise dos agentes, Vieira (2015) menciona que, no caso do Brasil, a escolha talvez esteja associada ao predomínio estatal dos setores regulados antes da Reforma do

⁶ No Setor Privado Regulado, não inserimos as empresas de economia mista, por terem nos setores regulados um percentual maior de capital e/ ou investimento público.

Aparelho do Estado de 1995. Assim, dos nove indicados para a ARSESP, sete provêm da área pública, e dos 14 indicados para a ARTESP, 12 também vieram da área pública.

Nas análises Eckert (1981) e Spiller (1990), importante percentual dos agentes reguladores dos EUA passam a atuar no Setor Privado-Regulado após a agência, o que também é possível visualizar no caso das ARTESP e ARSESP que de 4,35% do seu quadro que trabalhava no setor antes da agência, aumenta para 43,48% após a passagem pela agência. Em entrevista, um Agente Regulador da ARTESP⁷ confirma que parte dos reguladores atua no Setor Privado-Regulado após as suas atividades na agência e período de quarentena, e uma Ex-Agente Reguladora da ARSESP⁸ diz que o movimento é normal, tendo em vista que os profissionais trabalham nas suas respectivas áreas. E, ambos ressaltam que o setor regulado tem salários e condições mais atrativas do que a agência reguladora. De certa maneira, esses dados sugerem a possibilidade de captura dos agentes durante os seus mandatos pelo mercado.

Na ARSESP, dos sete reguladores que vieram do Setor Público, quatro permaneceram, e na ARTESP, dos 12 com atuação no setor, apenas metade retornou para o governo. Conforme Vieira (2015), com base na experiência federal, essa incidência é maior em agências que atuam aonde os mercados são mais competitivos e nos setores de infraestrutura, e que fazem uso da regulação econômica, sendo essas também características das agências reguladoras paulistas.

Quando defrontamos os dados das pesquisas de Eckert (1981) e Spiller (1990) sobre agências dos Estados Unidos, e também de Vieira (2015) que usou os mesmos parâmetros para analisar as agências reguladoras federais, com os desta pesquisa no Estado de São Paulo, temos: Setor Público, pré-agência – nos EUA: 74,4%, no Brasil: 79,87%, em São Paulo: 82,6%; Setor Privado-Regulado, pré-agência – nos EUA: 15,5%, no Brasil: 16%, em São Paulo: 4,35%; Setor Público, pós-agência – nos EUA: 17%, no Brasil: 41,5%, em São Paulo: 43,48%; Setor Privado-Regulado, pós-agência – nos EUA: 45%, no Brasil: 49%, em São Paulo: 43,48%.

Segundo um dos agentes reguladores da ARSESP⁹, a permanência significativa de alguns diretores na área pública se deve a necessidade de profissionais qualificados para atender as demandas e fazer frente aos grupos de pressão.

Quando classificamos as ocupações por subcategorias – ilustrada pelo quadro 5 – vemos que 52,17% que vieram do Setor Público, ocupavam cargos de Direção e Assessoramento Superior (Serviço Público-DAS), enquanto que 17,39% provinham da Agência e apenas um agente teve atuação política antes da atividade reguladora. Outrossim, somente um agente atuava no Setor Privado-Regulado (Indústria Regulada).

Quadro 5 - Ocupação Principal Pre-Agência dos Diretores por Subcategoria

Subcategoria	AGÊNCIA			%
	ARSESP	ARTESP	TOTAL	
Público – DAS	5	7	12	(52,17)
Público – Servidor	1	1	2	(8,69)
Público – Político	-	1	1	(4,35)
Público – Agência	1	3	4	(17,39)
Privado – Outros	1	2	3	(13,04)
Consultoria	-	-	-	-
Indústria Regulada	1	-	1	(4,35)
TOTAL	9	14	23	(100)

Fonte: elaborado a partir da síntese dos estudos de Eckert (1981) e Spiller (1990) proposta por Vieira (2015, p.66).

⁷ ARTESP, Agente Regulador. Entrevista I. [jul. 2016, 47 minutos].

⁸ ARSESP, Ex-Agente Reguladora. **Entrevista II.** [jul. 2016, 60 minutos].

⁹ ARSESP, Agente Reguladora. **Entrevista III.** [set. 2016, 72 minutos].

Em relação ao Setor Público pós-agência, a subcategoria Público-Servidor não teve alteração quando tomamos por referência a situação pré-agência (8,69%); já as demais tiveram alterações numéricas, proporcionais e por agência. Destarte, 26,09% retornaram ao Setor Público-DAS, ou seja, metade dos que pertenciam ao setor na situação pré-agência; nenhum voltou para as atividades da agência, salvo naqueles casos de recondução apontados anteriormente, e aumentou consideravelmente o percentual e número absoluto daqueles que atuavam no Setor Privado-Regulado (Consultoria e Indústria Regulada). A subcategoria da Consultoria saltou de zero para 34,78% do total, e a Indústria Regulada dos 4,35% para 17,39%, ou 8,69% se desconsiderarmos as duas empresas de economia mista que estão inclusas no montante. Quanto à categoria de Privado-Outros manteve a mesma quantidade de três dos indicados pré-agência, com a diferença de que na situação pré-agência um dos agentes pertencia à ARSESP, enquanto na situação atual os três que foram para outros setores da iniciativa privada pertenciam à ARTESP. Os dados estão dispostos no quadro 6.

Assim, muitos dos agentes que vieram da área pública passaram a atuar no Setor Privado Regulado. Ou, em menor número, mas relevante, foram para outras funções ou cargos públicos de médio ou alto escalão fora da agência.

Quadro 6 - Ocupação Principal Pós-Agência dos Diretores por Subcategorias

Subcategoria	AGÊNCIA		TOTAL	%
	ARSESP	ARTESP		
Público – DAS	2	4	6	(26,09)
Público – Servidor	1	1	2	(8,69)
Público – Político	-	-	-	-
Público – Agência	-	-	-	-
Privado – Outros	-	3	3	(13,04)
Consultoria	5	3	8	(34,78)
Indústria Regulada	1	3	4	(17,39)
TOTAL	9	14	23	(100)

Fonte: elaborado a partir da síntese dos estudos de Eckert (1981) e Spiller (1990) proposta por Vieira (2015, p.67)

4.5 Desenho Institucional das Agência Reguladoras do Estado de São Paulo

Os desenhos institucionais das duas agências estudadas são muito similares, sendo que ambas possuem: Autonomia e estabilidade dos dirigentes – mandatos fixos e não coincidentes, estabilidade dos dirigentes, aprovação pelo Legislativo por meio de arguição e pré-requisitos quanto a qualificação dos dirigentes; Independência financeira, funcional e gerencial – autarquia especial sem subordinação hierárquica, última instância de recurso no âmbito administrativo, delegação normativa (poder de emitir portarias), poder de instruir e julgar processos, poder de arbitragem, orçamento próprio e quadro de pessoal; Transparência – ouvidoria e conselho com mandato, publicidade de todos os atos e atas de decisões e representação dos usuários e empresas; e Procedimentos – justificativa por escrito de cada voto e decisão dos dirigentes, audiências públicas e diretoria com decisão colegiada.

Outras semelhanças entre as agências são a ausência de contrato de gestão com os órgãos que estão vinculadas, o que dirime a responsabilização dos reguladores e análise de desempenho da agência (Pó & Abrúcio, 2016); a ouvidoria com mandato e indicação do governador tem a qualidade de ombudsman, ou seja, não funciona apenas como canal de contato com os cidadãos, mas também na defesa dos direitos e interferência ou sugestões nos processos que venham a prejudicar o público; e há interlocução com outras instituições de controle e grupos que sofrem os impactos da regulação por meio dos Conselhos, o que em

teoria melhora a fiscalização e a eficiência da regulação (Giambiagi & Além, 2011). Cabe ressaltar que os Conselhos de Energia e Saneamento da ARSESP diferem da ARTESP num ponto, além de consultivos são deliberativos, participam ativamente das decisões da diretoria sobre a estrutura organizacional, a ser submetida ao governador, programa plurianual, proposta orçamentária e prestação de contas após a realização de auditoria.

Assim como Pó e Abrúcio (2016) relatam na sua análise da constituição das agências reguladoras independentes do nível federal a existência de um certo isomorfismo no desenho institucional, pode-se afirmar que as agências paulistas têm o mesmo comportamento. Porém, algumas diferenças entre as duas agências se apresentam nos setores regulados, tipo de agência (regulação econômica, social ou econômica e social), configuração de mandato (tempo e recondução) e formas de publicidade, conforme demonstrado no quadro 7.

Quadro 7 - Características dos Setores Regulados

Agência	Tipo de setor regulado	Tipo de regulação	Presença de monopólio	Nível de competição	Objetivos da agência
ARSESP	Sector público e privado	Econômica e Social (ambiental)	Sim, na transmissão e na concessão geográfica	Baixo	Saneamento, gás e energia
ARTESP	Sector público e privado	Econômica e Social	Não	Alto em transporte coletivo intermunicipal	Transportes (transporte coletivo e rodovias)

Fonte: elaborado a partir dos modelos de Mueller e Pereira (2002), Pó e Abrúcio (2006) e Vieira 2015.

As duas agências regulam o setor público e privado, e fazem uso da regulamentação econômica de mercados e regulação social, buscando, assim, preservar o interesse público. A ARSESP também utiliza da regulação social para diminuir os impactos ambientais. Segundo Vieira (2015), a presença de empresas públicas nos setores regulados se devem a herança militar, e há poucos monopólios, com exceção dos setores de energia e recursos hídricos, que é justamente o que ocorre com a ARSESP na sua regulação dos setores de saneamento e energia. Enquanto que a ARTESP possui alta competitividade no subsetor de transporte coletivo intermunicipal, fiscalizando e regulamentando os serviços de cerca de 600 empresas.

A ARSESP possui cinco diretores, sendo um deles o presidente da agência e não tem possibilidade de recondução com um mandato maior (cinco anos) do que da ARTESP, que tem um diretor geral mais cinco diretores com uma possibilidade de recondução. A ARSESP regula, controla e fiscaliza os setores de saneamento e gás canalizado e, apenas, fiscaliza e monitora as distribuidoras de energia, se caracterizando como multissetorial, ao contrário da ARTESP que regula, controla e fiscaliza somente o setor de transporte – rodovias e transporte coletivo intermunicipal, sendo setorial. Quanto à quarentena, período que o agente regulador não pode exercer serviço no setor regulado para diminuir a captura ou impedir sua transferência direta, a ARSESP prevê o período em sua legislação, porém ambas seguem a Lei No 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe algumas normas do funcionamento das agências a nível nacional, inclusive, sobre a quarentena – período de quatro meses após o término ou renúncia do mandato. Essas informações estão organizadas no quadro 8.

Quadro 8 – Comparação da Estrutura Organizacional

Agência	Tipo de Agência	Diretoria	Mandato
ARSESP	Multissetorial	5 diretores	5 anos sem recondução
ARTESP	Setorial	1 diretor geral mais 5 diretores	4 anos com uma recondução

Fonte: elaborado a partir dos modelos de Mueller e Pereira (2002), Pó & Abrúcio (2006) e Vieira 2015.

As agências – ARSESP e ARTESP – seguem o princípio da administração pública da publicidade, com atas das decisões acompanhadas das justificativas do Conselho Diretor e documentos que os instruem e atos normativos, divulgação de relatório anual, balanço patrimonial, publicação em Diário Oficial; possuem canais de participação como audiências públicas consultivas ou deliberativas, consultas públicas por correspondências físicas ou eletrônicas e, por fim, acesso digital às informações e atos pelos seus respectivos sites ou portal de transparência paulista (SIC- Serviço de Informação ao Cidadão). Entretanto a ARSESP prevê, em sua legislação, a divulgação dos atos na rede mundial de computadores, salvo sigilo, o que a obriga a divulgação de todos os seus atos na sua página. Interessante ressaltar essa diferença da ARTESP, que não possui na sua própria lei de criação a normatização desse tipo de divulgação, provavelmente, por ser mais antiga (criada em 2002).

5. Considerações Finais

Este artigo se debruçou na análise do *perfil e trajetórias de carreira* dos diretores-reguladores das agências estaduais ARSESP e ARTESP. De acordo com a tese de que os grupos de interesses políticos ou empresariais podem utilizar de suas relações e prováveis recompensas aos agentes reguladores para cooptá-los e influenciar o processo regulatório, defendida por Eckert (1981) e Spiller (1990), levantamos os dados de dimensões centrais que permitem ou obstaculizam a atuação independente das agências reguladoras, replicando alguns estudos realizados em nível federal para um caso subnacional. Ademais, analisamos o funcionamento das agências no processo regulatório e sua *accountability*, dada a importância de se conhecer a estrutura institucional na qual os agentes reguladores (diretores) se movem.

De uma maneira geral, podemos afirmar que há alto nível de expertise e conhecimento técnico dos agentes reguladores e importante sintonia de suas respectivas áreas de formação com o setor regulado e atuação nas agências paulistas. Observamos, igualmente, que o nível especialização dos agentes reguladores é alto, seguindo o padrão adotado nas agências federais no final dos anos noventa, que por meio da especialização dos diretores angariavam a credibilidade do mercado.

Algo que também reforça a busca por credibilidade diante do mercado é a quantidade quase que nula de agentes reguladores com filiação partidária; apenas um diretor, dentre os 34 analisados (de janeiro de 2002 a dezembro de 2016) tinha filiação partidária. No total, ocorreram 42 indicações de agentes reguladores para as agências, sendo oito os casos de recondução apenas na ARTESP, sabendo que não é permitida a recondução na ARSESP; sete dos oito reconduzidos tinham experiência no setor regulado e conhecimento do setor público, o que também indica valorização experiência, sem descartar a possibilidade de influência política.

Em consonância com a assertiva de pesquisas sobre o perfil e trajetória de carreira dos agentes reguladores americanos de Spiller (1990) e Eckert (1981) e análise dos diretores das agências federais do Brasil realizada por Vieira (2015). O artigo demonstrou que 82,6% dos diretores das agências paulistas tiveram atuação no setor público pré-agência. Esse alto percentual da escolha de agentes reguladores advindos da gestão pública, em tese, deriva: da busca por reguladores com expertise na área pública e o aparente pertencimento desses agentes às redes de interação dos detentores dos direitos de indicação, aprovação e nomeação, além do predomínio estatal dos setores regulados antes da Reforma do Aparelho do Estado.

Sobre a origem e destino dos reguladores, acreditamos como Eckert (1981) e Spiller (1990) que a inserção – expressiva – de ex-reguladores no Setor Privado-Regulado, seja em empresas privadas reguladas ou em consultorias, após os seus mandatos nas agências, respeitado o período de quarentena, sugere a possibilidade de captura pelo mercado¹⁰, e a permanência no Setor Público – a captura burocrática e/ou política. Todavia, não podemos descartar a visão dos diretores e ex-diretores entrevistados que afirmaram ser um movimento normal a ida dos agentes para o setor privado, tendo em vista o seu campo de atuação profissional e os altos salários e benefícios pagos frente ao setor público, e certa permanência na área pública como uma alternativa de manter profissionais qualificados para atender as demandas e fazer frente aos grupos de pressão. No mais, o que podemos afirmar, em todos os casos, é que o pertencimento desses agentes a redes de interações de membros da *polity* ou do mercado permite a sua alocação tanto na esfera pública como privada.

Os desenhos institucionais das duas agências são muito similares e possuem semelhanças com as formas de operação e gestão das Agências Reguladoras Independentes que as antecederam no nível federal, e tal fato se deve ao isomorfismo do desenho das instituições brasileiras, como já apontado por alguns estudiosos. Ambas as agências têm autonomia e estabilidade dos dirigentes, independência financeira, funcional e gerencial, transparência (ouvidoria e conselho com mandato, publicidade de todos os atos e atas de decisões e representação dos usuários e empresas) e procedimentos (justificativa por escrito de cada voto e decisão dos dirigentes, audiências públicas e diretoria com decisão colegiada), entre outras semelhanças. Apesar dessas semelhanças, há algumas diferenças e distinções dentro das características apresentadas, isto é, nuances que modificam, em parte, o desenho e a atuação das agências.

Os Conselhos de Energia e Saneamento da ARSESP não só participam, como também deliberam sobre as decisões da diretoria acerca da estrutura organizacional, programa plurianual, proposta orçamentária e prestação de contas após auditoria. A ARSESP regula, controla e fiscaliza os setores de saneamento e gás canalizado e, apenas, fiscaliza e monitora as distribuidoras de energia por meio de convênio de delegação e descentralização, firmado com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Assim se trata de uma agência multisetorial, com regulação também de monopólios de empresas estatais e de economia mista, com demanda superior da ARTESP no setor de infraestrutura. Enquanto que a ARTESP regula, controla e fiscaliza somente o setor de transporte – rodovias e transporte coletivo intermunicipal, sendo setorial, e é demarcada por alta competitividade no subsector de transporte coletivo intermunicipal. A ARSESP possui cinco diretores sem possibilidade de recondução e com mandatos de cinco anos, superior à ARTESP, sendo um deles o presidente da agência. A ARTESP tem um diretor geral mais cinco diretores com mandatos de quatro anos e uma possibilidade de recondução.

Em linhas gerais, as agências possuem um desenho institucional que viabiliza a autonomia decisória dos seus agentes e o processo regulatório, bem como a *accountability* de seus atores, por exemplos, a disponibilidade de relatórios, a realização de consultas públicas abertas, o acesso às atas com as decisões e a

¹⁰ Para além da captura do processo regulatório pela intenção de grupos que buscam maximizar as suas chances de ganho, entendemos com essa pesquisa que as condições de mercado podem atrair o trabalho dos agentes para o *Setor Privado-Regulado* sem a necessidade do *lobby*. E, a sua permanência no Setor Público, também, se deve aos padrões de emprego, benefícios, e à origem estatal das empresas reguladas, antes de se tornarem economias mistas ou privadas.

participação dos cidadãos. No entanto, a falta de contrato de gestão com os órgãos vinculados é um limitador da fiscalização e análise de desempenho das agências.

Isto posto, entendemos que a estrutura institucional viabiliza o processo regulatório e influencia ou permite a ampliação da *accountability*. No entanto, é de suma importância ressaltar que o desenho institucional similar entre as agências estaduais e, paralelamente, nacionais, não define o comportamento dos atores em contextos e espaços de regulação diferentes, o que requer estudos mais aprofundados.

Notamos ainda a necessidade de olhar para outras dimensões do processo regulatório das respectivas agências que evidenciem o nível de influência dos diferentes atores e grupos de interesses envolvidos. Por exemplo: mapear os atores relevantes e seus interesses e identificar, o ambiente regulado, o contexto da agência e sua história, a fim de fazer uma melhor análise das decisões tomadas e contratos firmados, apontando quais interesses têm maior espaço, e quais grupos de fato capturam ou mais influenciam o processo regulatório: burocratas, empresários, políticos, sociedade civil organizada e/ ou outros segmentos de diversos setores da sociedade.

De toda forma, esperamos que as discussões deste artigo incentivem novos estudos sobre as agências reguladoras e o processo regulatório no Brasil no nível subnacional.

BIBLIOGRAFIA

- Abrucio, F. L. (2010). Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Administração pública: coletânea. São Paulo: Unesp.
- Cardoso, F. H. (1975). Autoritarismo e democratização.
- De Oliveira Nunes, E. (1997). A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Zahar.
- Eckert, R. D. (1981). The life cycle of regulatory commissioners. *The Journal of Law and Economics*, 24(1), 113-120.
- Giambiagi, F. (2011). ALEM, Ana Claudia Duarte de. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.
- Guérios, P. R. (2011). O estudo de trajetórias de vida nas Ciências Sociais: trabalhando com as diferenças de escalas. *CAMPOS-Revista de Antropologia Social*, 12(1).
- Guimarães, N. A. (2009). A sociologia dos mercados de trabalho, ontem e hoje. *Novos estudos-CEBRAP*, (85), 151-170.
- Laffont, J. J., & Tirole, J. (1990). The politics of government decision making: regulatory institutions. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 6(1), 1-31.
- Loureiro, M. R., Olivieri, C., & Martes, A. C. B. (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Majone, G. (2013). As transformações do Estado regulador. *Revista de Direito Administrativo*, 262, 11-43.
- Majone, G. (2014). Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, 50(1), 5-36.
- Marques, E. (2013). As políticas públicas na Ciência Política. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 47-68.
- Martins, H. F. (2002). Reforma do Estado e Coordenação Governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC-Parte*, 2.
- Melo, M., & Pereira, C. (2013). *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. Springer.
- Mueller, B., & Pereira, C. (2002). Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 22(3), 65-88.

Quem são os Reguladores das Agências Reguladoras Subnacionais? Um estudo exploratório sobre o perfil e as trajetórias de carreira dos diretores das agências paulistas

David Araujo Campos e Fernando de Souza Coelho

- Mueller, B. (1999) Teoria Política Positiva da Regulação.
- Pereira, C., & Mueller, B. (2000). Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(43), 45-67.
- Olson, M. (2015). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- Pereira, L. C. B. (1996). Da Administração Pública burocrática à gerencial. (Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina). *Revista do Serviço Público*, 47(1).
- Pó, M. V., & Abrucio, F. L. (2006). Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 679-698.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Przeworski, A. (1996). Nota sobre o Estado e o Mercado. *Revista de Economia Política*, 16(3), 115-120.
- Santana, A. (2002, October). A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal (pp. 8-11).
- Schrefler, L. (2010). The usage of scientific knowledge by independent regulatory agencies. *Governance*, 23(2), 309-330.
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (Eds.). (1994). *Positive theories of congressional institutions*. University of Michigan Press.
- Spiller, P. T. (1990). Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or "Let Them Be Bribe". *The Journal of Law and Economics*, 33(1), 65-101.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 3-21.
- Vieira, A. S. A. (2015). *Agências reguladoras independentes?: especialização e captura nas trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros* (Doctoral dissertation).
- Viscusi, W. (2000). Kip, John M. Vernon, and Joseph E. Harrington, Jr., *Economics of Regulation and Antitrust*.
- Weingast, B. R. (1981). Regulation, reregulation, and deregulation: The political foundations of agency clientele relationships. *Law and Contemporary Problems*, 44(1), 147-177.