

Agências reguladoras e o fenômeno da captura

Regulatory agencies and the capture phenomenon

José Carlos de Oliveira*

Augusto M. Perez Filho**

Stephen Q. Wood**

Resumo

As agências reguladoras foram instituídas no Brasil com o intuito de trazer maior eficiência na prestação de serviços de interesse público. Todavia, os preços altos e a baixa taxa de satisfação com a qualidade desses serviços sinalizam a ocorrência do fenômeno da captura.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Princípio da eficiência. Serviços públicos. Captura.

Abstract

Regulatory agencies were implemented in Brazil with the purpose to bring higher efficiency to public services. However, elevated prices and the low rate of quality satisfaction of these services point to the occurrence of the capture phenomenon.

Keywords: *Regulatory agencies. Efficiency principle. Public services. Capture.*

* José Carlos de Oliveira: Mestre e Doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista – UNESP/Franca. Professor de Direito na FCHS/Franca. Franca – SP – Brasil. Email: oliveira@franca.unesp.br.

** Augusto Martinez Perez Filho: Mestre em Direito – LLM (Brigham Young University – EUA). Mestrando em Direito pela Universidade Estadual Paulista – UNESP/Franca. Franca – SP – Brasil. Email: augustoperezfilho@hotmail.com

*** Stephen Q. Wood: Advogado. Doutor em Direito – JD (Brigham Young University – EUA). Salt Lake – Utah – Estados Unidos; Brigham Young University. Email: swood@woodjenkinslaw.com

Introdução

Ao se falar de atividade administrativa no Brasil, não se pode deixar de lado um fato relativamente recente em nosso país: a privatização da prestação de serviços públicos.

A visão neoliberal que inspirou o modelo anteriormente estabelecido no país, inaugurando políticas voltadas para a entrega dos serviços públicos às empresas privadas, fez com que, ao lado de alguns avanços, tivéssemos novos desafios a sobrepujar.

No Brasil, esse processo de privatização ocorreu sem uma prévia discussão sobre o que privatizar e como privatizar, limitando-se à importação de um modelo de regulação de determinados setores da economia, sem muita certeza sobre a conformação jurídica desses novos entes (MARQUES NETO, 2009).

Sem essa discussão prévia, a normatização do fenômeno já nasce comprometida – quando não já fadada ao fracasso – e, assim, em típico “efeito perverso” hirschmaniano (HIRSCHMAN, 1992), o que se quer evitar é justamente o que decorre da escolha feita.

E não apenas a normatização. Quando não há a discussão prévia, apresentação da situação para a sociedade e o verdadeiro debate de ideias e alternativas, pode-se dizer que o problema é causado e criado por aqueles que deveriam resolvê-lo.

Assim, nem os tribunais e nem a doutrina podem, satisfatoriamente, buscar equacionar os problemas que venham a surgir pela atabalhoada adoção dessas novas formas de prestar serviços públicos.

Apesar disso, o fato é que as agências reguladoras desempenham um relevante papel na sociedade, de maneira que da independência de suas atuações depende, por exemplo, a efetividade da prestação de serviços de interesse público.

Apenas para que se vislumbre, *ab initio*, a potencialidade de danos à concorrência e à sociedade advinda do exercício equivocado de competências normativas por

parte das agências reguladoras, pense-se que essas têm por atribuição, dentre outros assuntos, dispor sobre condições de entrada e saída dos mercados, definição de tarifas, aspectos técnicos necessários para permitir o compartilhamento de redes e a interconexão, entre outros. (ARAGÃO, 2006, p. 547-548)

Desse modo, para que as empresas não fiquem entregues ao puro arbítrio do mercado, faz-se necessária a adoção de medidas regulatórias pelo Estado, justamente para que não haja interrupção na prestação de serviço ou para que o serviço permaneça num patamar aceitável de qualidade à população usuária.

A partir dessa constatação, nascem as agências reguladoras estatais, que nada mais são do que autarquias em regime especial, voltadas para a regulamentação administrativa de um determinado segmento do mercado, com observância tanto da livre iniciativa (art. 170, CF/88) quanto da prestação de serviços públicos adequados, ainda que por interposta pessoa.

A criação de agências tem a ver com a meta de profissionalização do aparelhamento burocrático estatal, o qual deve ser duradouro, competente, eficaz (vide *caput* do art. 37, CF/88) e protegido contra interferências do poder político; este, por natureza, temporário e sujeito a alternâncias.

Todavia, estariam essas agências imunes às constantes pressões do mercado regulado, objeto de sua atuação, mormente em relação ao fenômeno da captura? O presente artigo visa tratar acerca do papel desenvolvido pelas agências reguladoras no Brasil, bem como identificar eventuais sinais de sua captura pelo mercado regulado.

1 As agências reguladoras

As agências reguladoras, em face do processo de desestatização, aparecem no ordenamento pátrio tendo como inspiração a melhoria da qualidade do serviço público. Para isso, fez-se constar na Constituição

da República o princípio da eficiência, em acréscimo aos demais princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que já constavam do texto original.

De inspiração norte-americana, as agências reguladoras contariam com alguma independência em relação ao Poder central, de modo a isentá-las das pressões políticas, sendo fortes na sua autonomia, mesmo a financeira, na medida em que contam com dotações orçamentárias próprias. Além disso, as decisões emanam de órgão colegiado, com diretores vinculados a um mandato fixo. (CASAGRANDE FILHO, 2007, p. 93)

Leila Cuéllar (2001) aponta a inexistência de uma definição para o termo “agência reguladora”, até pela confusão que decorre das variadas acepções que, entre nós, assume o vocábulo “agência”. Todavia, a autora lembra que as agências reguladoras têm como objetivo acompanhar e fiscalizar a execução de serviços públicos por empresas particulares. Para ela, a agência seria uma pessoa jurídica de direito público “ com estrutura formal autárquica e competência para regulamentar, contratar, fiscalizar, aplicar sanções e atender aos reclamos dos usuários/ consumidores de determinado serviço público ou atividade econômica” (CUÉLLAR, 2001, p. 77).

Embora as agências reguladoras tenham florescido na década de 1990, deve-se recordar que o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) são de época anterior e já exerciam atividades de natureza regulatória, igualmente com a formatação de autarquias. Quanto às atribuições das agências, manifesta-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 462):

As atribuições das agências reguladoras, no que diz respeito à concessão, permissão e autorização de serviço público resumem-se ou deveriam resumir-se às funções que o poder concedente exerce nesses tipos de contratos ou atos de delegação: regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação, realizar o procedimento licitatório para a escolha do concessionário, permissionário ou autoritário, celebrar o contrato de concessão ou permissão ou praticar

ato unilateral de outorga da autorização, definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste, controlar a execução dos serviços, aplicar sanções, encampar, decretar a caducidade, intervir, fazer a rescisão amigável, fazer a reversão de bens ao término da concessão, exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários, enfim, exercer todas as prerrogativas que a lei outorga ao Poder Público na concessão, permissão ou autorização.

O grande desafio consiste na compatibilização do funcionamento das agências com os anseios da cidadania.

2 O fenômeno da captura

Diante da relevância do papel desempenhado pelas agências reguladoras, é natural que exista uma intensa pressão por parte dos setores regulados para que sejam atendidos seus pleitos. Entender-se de forma contrária seria um autêntico desligamento da realidade. Nesse sentido:

É inevitável reconhecer que a defesa apaixonada de um modelo de agências independentes pode carregar, no mínimo, uma forte carga de ingenuidade. Protótipos abstratos costumam gerar monstros no mundo real, cujas complexidades, com frequência, se encarregam de distorcer, mesmo sem negá-los explicitamente, todos os belos princípios de que se partiu. Sonhar com autoridades equilibradas, imparciais e tecnicamente preparadas, democráticas, comprometidas com os interesses gerais, respeitadoras do Direito etc., em nada garante que a realidade vá se ajustar aos sonhos. (SUDFELD, 2000, p. 73)

Por essa razão, cunhou-se, a partir da década de 1960, a expressão “captura”, quando relacionada à influência desmedida e perniciosa das empresas integrantes do mercado regulado sobre os entes reguladores responsáveis pela sua fiscalização. É o que leciona Mariano Carbajales (2010, p. 210), ao lembrar Richard Stewart:

[...] desde os anos 60 foi de domínio público que as agências encarregadas de aplicar a legislação reguladora da economia privada eram ‘capturadas’ pelas indústrias que supostamente estavam chamadas a regular. Esta opinião se viu logo confirmada pelo fato de que os altos funcionários postos no comando destes entes só estavam a serviço do governo por uns anos para logo emigrar para grandes empresas ou escritórios privados vinculados, precisamente, às empresas que antes regulavam.

Assim, a “captura” de uma agência ocorre quando, por desvio de finalidade, os responsáveis pelas agências se tornam verdadeiros representantes dos interesses do setor regulado em detrimento do interesse público, consistente no controle de qualidade da atuação dessas empresas.

O poder econômico dos setores regulados se agiganta a ponto de impor a agenda de seus interesses sobre os entes de regulação que, em tese, deveriam cuidar do mercado e da própria atuação das empresas privadas.

Quando a empresa ou as empresas responsáveis por determinado setor de prestação de serviços, notadamente os públicos, direcionam as políticas a serem aplicadas, sobrepondo-se ao poder fiscalizatório e normativo estatal, via agências, tem-se o fenômeno da captura. Esse fenômeno ocorre quando:

[...] a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 370)

Há duas teorias que explicam o fenômeno da captura: a teoria do ciclo de existência das agências reguladoras, desenvolvida por Marver B. Bernstein, e a teoria econômica, desenvolvida por George J. Stigler.

Na primeira teoria, descreve-se o que seria a “vida útil” das agências reguladoras, ou seja, o tempo em que o ente regulador atuou de forma efetivamente independente e livre das influências externas dos setores regulados; mas, com o passar do tempo, dá-se o seu “envelhecimento”, como se fosse um ser humano, sujeito ao nascimento, desenvolvimento e envelhecimento. Explica Marçal Justen Filho (2002, p. 370):

[...] os primeiros tempos de vida de uma agência caracterizam-se por grande energia e disposição para cumprir os fins de interesse coletivo. Na maturidade, os integrantes da entidade vão perdendo sua capacidade de controlar os segmentos sob sua fiscalização. Com o passar do tempo, a agência começa a depender de informações dos controlados, os quais adquirem papel cada vez mais relevante na determinação das políticas desenvolvidas pela agência [...]. Os interesses da comunidade são dispersos, difusos. Já as indústrias controladas organizam-se e atuam de modo sistemático para influenciar as decisões da agência. Depois de decorrido certo tempo, a própria *memória* da atuação regulativa transfere-se da agência para os setores regulados. [...]. Na fase de velhice, as agências dependem diretamente dos controlados, configurando-se uma espécie de acordo conclusivo entre eles.

A segunda teoria, por sua vez, desenvolvida por George J. Stigler, contempla a ideia de que as indústrias tomam posse do processo regulatório e o utilizam na salvaguarda de seus interesses. Em realidade, para Stigler, a regulação existe tão somente para responder aos interesses das empresas reguladas:

[...] ainda que a captura não explique satisfatoriamente a existência de regulação, os estudos de Stigler têm o mérito de colocar em foco um problema de extrema relevância: nem sempre reguladores agem orientados por fins públicos e coletivos. Assim, em vez de uma explicação para a existência de regulação, a captura deve ser encarada como um problema contingente, isto é, um risco que pode (ou não) se concretizar. Examinada sob esse enfoque, podem ser construídas soluções normativas que, sem se descurar das

estruturas sociais em que se dá o exercício da regulação, contribuam para o adequado exercício das competências regulatórias. (BAGATIN, 2009, p. 23)

A sua conclusão é de que esses setores regulados, em geral, são representados por grupos menores, com anseios bem delimitados e convergentes. Por isso, têm maior capacidade de mobilização e, como consequência, conseguem influenciar, eficazmente, tanto a administração direta quanto o Poder Legislativo, obtendo regras que atendam aos seus interesses, em detrimento dos destinatários do serviço público.

O traço comum a ambas teorias pode ser traduzido como a prevalência da influência perpetrada pelos setores regulados, com vistas à dominação das agências reguladoras, em detrimento da participação democrática, necessária e bem-vinda, no sentido de informar e auxiliar o ente regulador no processo de elaboração de suas políticas.

É por essa razão que identificar o fenômeno da captura não é tarefa fácil, uma vez que lida com a ideia abstrata de interesse público, cujo campo de atuação não se delimita facilmente. Nesse sentido, manifesta-se Mark C. Niles (2002, p.387):

Mas como delimitar a fronteira onde os interesses privados de setores regulados sobre a respectiva agência terminam e os interesses legitimamente públicos se iniciam? Por ventura, não haveria circunstâncias onde os interesses de um ente privado do setor regulado, mesmo que um simples interesse crasso de maximização de seus lucros, também sirva ao interesse público legítimo na forma de ampliação de vagas de emprego, maior acesso a bens e serviços ou mesmo a melhoria generalizada das condições econômicas?

Para a configuração do fenômeno da captura, é necessário a indicação de que os esforços do ente regulador se originam do anseio de promover interesses particulares, ou seja, pleitos apresentados pelas concessionárias integrantes do setor regulado a despeito do impacto que isso poderá resultar na sociedade como um todo.

Ainda que isso não seja de fácil demonstração – e muito provavelmente não seja possível de se evidenciar cabalmente a ocorrência do fenômeno da captura –, certo é que existem características que denunciam a sua ocorrência.

O baixo desempenho das agências reguladoras no Brasil, verificado pela qualidade questionável dos serviços regulados, pelo alto índice de reclamações (das cinco empresas mais reclamadas no Procon/SP, duas pertencem ao setor de telefonia, setor este regulado por uma agência - *Assessoria de imprensa Procon*. 15.03.2011. Disponível em: <http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=1920>. Acesso em: 11 mar. 2012), mas, sobretudo, diante dos preços praticados pelas concessionárias, que estão entre os mais altos do planeta (MAHLMEISTER, 2012), sinalizam para a ocorrência desse fenômeno em nosso país.

Pode-se apontar como elementos preocupantes e, possivelmente, indicativos da ocorrência da captura: a baixa qualidade, o preço alto e a baixa taxa de universalização dos serviços prestados por concessionárias que são objeto de atuação das agências reguladoras.

Recordando as linhas mestras do processo regulatório – limitar a entrada e saída de um determinado segmento de mercado, especificar a qualidade dos produtos e serviços prestados e realizar fórmulas que determinem os preços das tarifas e preços públicos praticados (COUTINHO, 2002, p. 71.) –, é de se observar que, no que tange aos efeitos concretos da regulação, o fenômeno da captura parece ter ocorrido.

O déficit de controle das atividades reguladas, gerando os problemas antes mencionados, coloca em destaque as condições para que venham a postular a desregulamentação por completo e a entrega do dever de fiscalização às próprias empresas de prestação de serviços. Tal autorregulamentação representaria – na visão do setor privado – verdadeira panaceia para a consecução de seus interesses, pois os fins da regulamentação seriam exercidos por aqueles que deveriam ser regulamentados.

Enfraquecidas, as agências reguladoras já enfrentaram em outros países, onde o amadurecimento regulatório já ocorreu, um verdadeiro golpe no que tange à sua independência funcional e regulamentar, diante do baixo desempenho ocasionado pela captura.

Ressalta-se, ainda, que esse fenômeno, normalmente, decorre do poderio das empresas privadas concessionárias de serviços públicos. Todavia, conforme aponta Floriano de Azevedo Marques Neto, a seriedade do tema se revela premente na medida em que é possível que a ocorrência da captura também tenha origem nas pressões políticas do governante de plantão sobre os órgãos reguladores e, até mesmo, dos próprios consumidores. Nesse sentido:

Questão explorada especialmente pelos economistas, mas digna de destaque, é a da teoria da captura, é dizer, da possibilidade de mitigação da imparcialidade do agente regulador em função da influência nas suas decisões exercida pelos agentes de mercado, pelos consumidores ou pela política circunstancial de governo. Não se trata de prática de atos (clara e diretamente) coibidos pela legislação, como corrupção, prevaricação ou concussão. Na verdade, são muito sutis os desvios de regulação em favor de um ou outro interesse, de maneira que se torna um tanto nebulosa a percepção da quebra da imparcialidade ou da independência do ente administrativo. (MARQUES NETO, 2005, p. 16)

Por essa razão, normas legislativas foram editadas para limitar o âmbito e a independência dos entes reguladores, adotando medidas do tipo *agency forcing* – programas de atuação impostos pelo Legislativo às agências, com previsão de vários mecanismos de controle pelo Parlamento; além das *sunset provisions* – normas prevendo o encerramento das agências depois de uma data específica. (CARBAJALES, 2006, p. 211)

No Brasil, verifica-se que as ações realizadas pelas agências reguladoras até o momento não foram suficientes para imprimir o nível de qualidade, confiança e credibilidade que a sociedade brasileira

almeja e o texto constitucional determina. É que, conforme lição de Luís Roberto Barroso (2002, p.311),

[...] as agências reguladoras tornaram-se peças fundamentais no ambicioso projeto nacional de melhoria da qualidade dos serviços públicos e de sua universalização, integrando ao consumo, à cidadania e à vida civilizada enormes contingentes mantidos à margem do progresso material.

No entanto, o sistema regulatório de serviços públicos por meio das agências reguladoras tem dado mostras de que a almejada independência descrita nas leis não se concretizou (MARQUES NETO, 2009).

Prova disso são as tarifas de telefonia, tidas como as mais caras do mundo, segundo pesquisa realizada pela União Internacional de Telecomunicações (*on line*); o descumprimento reiterado de metas pelas concessionárias de rodovias¹; e as tarifas de energia – independentemente de sua matriz hidroelétrica – também figuram entre uma das mais caras do mundo, dentre outras razões, em função do sistema quase “segredo” dos leilões realizados no sistema de mercado livre, o que torna a energia brasileira três vezes mais cara do que a canadense. (JORNAL DO COMÉRCIO, 2012)

¹ Nesse sentido, a revista Veja trouxe interessante matéria intitulada “O golpe do pedágio barato”, edição 2243, ano 44, n. 46, p. 138, que diz: “A obrigação de fiscalizar o andamento das obras e multar as concessionárias que descumprem os contratos é da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Ocorre que a ANTT tem sido uma mãe para as empresas. Com a sua autorização, todas as grandes obras que já deveriam ter tido a faixa de inauguração cortada (ou deveriam estar muito perto disso) tiveram o prazo para a sua conclusão dilatado – em alguns casos para 2019. A ANTT também concordou que as empresas reajustassem o valor cobrado nos pedágios acima da inflação nos últimos anos. Isso, sim, é uma agência compreensiva.”

Torna-se logo patente que os “sintomas” do fenômeno da captura, descritos pelo binômio preço alto/qualidade baixa, encontram-se representados na realidade brasileira.

Conclusão

O Estado contemporâneo buscou alcançar dinamismo e eficiência na prestação dos serviços públicos, ideia cujo cerne é representado pelas agências reguladoras, de quem se esperava o cumprimento do relevante papel para o qual foram instituídas.

Diversamente do que ocorria com o Estado antes do século XX, hoje em dia, a população dos países alcançou números sequer imagináveis quando do surgimento do constitucionalismo. As instituições sofrem com dificuldades modernas, antes não conhecidas, dificuldades derivadas do fortalecimento do estamento burocrático. As decisões de Estado, atualmente, demandam não só o emprego do bom senso, mas também afinidade com questões técnico-científicas altamente complexas.

O sistema de agências reguladoras representa, então, uma tentativa de sofisticar a organização do Estado, de modo que se tenha soluções mais compatíveis com a complexidade e os desafios do mundo atual, na medida em que se busca conjugar o conhecimento técnico necessário à abordagem dos temas regulados e à representatividade dos usuários perante as empresas privadas concessionárias.

Todavia, diante dos interesses concretos dos setores regulados, os regramentos emanados das agências passam a representar a síntese de múltiplos pleitos. Alguns são provenientes do Parlamento, cujos membros almejam editar normas que, mesmo tangenciando o interesse coletivo, sejam capazes de lhes render dividendos políticos.

A isso, somam-se os interesses dos próprios integrantes das agências, os quais, interessados em preservar um bom trânsito com o legislador, cuidam de não criar obstáculos para os entes regulados, onde, eventualmente, poderão encontrar oportunidades de trabalho

quando do término de seus mandatos ou a qualquer tempo, quando não integram órgãos de direção.

Diante da importância do papel que desenvolvem, as agências reguladoras devem estar, de algum modo, protegidas em relação ao fenômeno da captura. Esse fenômeno representa uma, ou talvez, a maior de suas mazelas.

No entanto, lamentavelmente, seu estudo tem se limitado a poucos comentários pela doutrina pátria, e é praticamente inexplorado pelos Tribunais brasileiros. A “análise crítica dos efeitos da trajetória da captura política é complexa, pois são escassos os estudos no Brasil sobre este assunto [...]” (VILARINHO, 2010, p. 707).

A falta de interesse pelo tema provavelmente decorre de sua frágil atuação sobre os setores regulados, o que implica na ausência de fatos concretos de repercussão social, capazes de atrair a atenção dos operadores do Direito.

Diante das patologias anteriormente exemplificadas, pode-se afirmar existirem indícios da ocorrência desse fenômeno no Brasil, de modo que novas propostas e novos caminhos devem ser trilhados para que as agências possam desempenhar adequadamente o seu mister.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Omissão no exercício do poder normativo das agências e concorrência desleal. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 540-558.

BAGATIN, Andréia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. Dissertação Mestrado. São Paulo: USP, 2010.

BAGATIN, Andréia Cristina. Teoria da captura: explicação necessária e suficiente para a existência de regulação? **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p. 9-26, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras: constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 229, p. 285-311, jul./set. 2002.

BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 fev. 2012.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações**. Disponível em: <www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/publicação/diretriz1.htm>. Acesso em: 30 dez. 2012.

CARBAJALES, Mariano. **El Estado regulador: hacia un nuevo modelo de Estado**. Buenos Aires: Depalma, 2006.

CASAGRANDE FILHO, Ary. **Estado regulador e controle judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

COUTINHO, Diogo. Privatização, regulação e desafio da universalização do serviço público no Brasil. In: FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira (Org.). **Regulação, direito e democracia**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002. p. 62-79.

CUÉLLAR, Leila. **As Agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Restrições regulatórias à concorrência**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KELMAN, Jerson. **Desafios do regulador**. Rio de Janeiro: Synergia, 2009.

MAHLMEISTER, Ana Luiza. Tarifas de celular no Brasil estão entre as mais caras do mundo. **Valor Econômico**, 28 jan. 2010. Disponível em:

<<http://www.fojetelecom.com.br/blogue/index.php/2011/12/tarifas-de-celular-no-brasil-estao-entre-as-mais-caras-do-mundo/>>. Acesso em: 11 mar. 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulamentação dos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, BA, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

NILES, Mark C. On the Hijacking of Agencies (and Airplanes): The Federal Aviation Administration, "Agency Capture," and Airline Security. **American University Journal of Gender Social Policy and Law**, v. 10, n. 2, p. 381-442, 2002.

PROCON. Assessoria de imprensa. 15.03.2011. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=1920>>. Acesso em: 11 mar. 2012.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

STEWART, Richard. The reformation of American administrative law. **Harvard Law Review**, v. 88, 1667-1813, 1975.

SUDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: SUNFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 17-38.

UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Disponível em: <http://www.integracaonoticias.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5478:brasil-tem-a-tarifa-de-celular-mais-cara-do-mundo&catid=44:homes-gardens&Itemid=517>. Acesso em: 05 fev. 2012.

Recebido em: 14/03/2012

Aprovado em: 23/04/2012