



MULHERES NA REGULAÇÃO

PRESENÇA FEMININA NA REGULAÇÃO: LEVANTAMENTO INICIAL

Documento preparado por Michelle Holperin,
Andrea Macera e Camila Villard Duran para a
Mesa de Debate - Mulheres nas Políticas
Públicas: Política Regulatória

Junho/2023

www.mulheresnaregulacao.com



Sumário

INTRODUÇÃO	2
REGULAÇÃO, BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS E A BUSCA PELOS REGULADORES NO BRASIL	3
POR QUE É IMPORTANTE TER MULHERES NA REGULAÇÃO?	5
MULHERES NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS	7
MULHERES NAS AGÊNCIAS REGULADORAS INFRANACIONAIS	11
MULHERES NA REGULAÇÃO FINANCEIRA	14
CONSIDERAÇÕES FINAIS	17
REFERÊNCIAS	18

INTRODUÇÃO

A regulação, em suas diferentes formas, está entre os principais instrumentos dos governos - juntamente com o gasto público e a tributação - passíveis de impactar o funcionamento dos mercados e a sociedade de modo geral. A regulação econômica interfere diretamente nas decisões de mercado e tem como objetivo garantir a oferta adequada de bens e serviços considerados essenciais à população. A regulação social, por sua vez, não tem como foco a disponibilidade e o valor de bens e serviços, mas sim a forma como são ofertados. Já as regulações administrativas, a chamada "burocracia", permite aos governos coletar informações e intervir nas decisões econômicas individuais, podendo ter impactos substanciais no desempenho do setor privado.

O processo de globalização e a interdependência dos sistemas produtivos tornaram a questão da credibilidade regulatória central na governança econômica. Marcos regulatórios bem elaborados e adequadamente implementados resultam em maior previsibilidade, segurança jurídica, legitimidade e eficiência, reduzindo os custos do setor produtivo e estimulando investimentos. A qualidade do desenho regulatório pode e deve ser capaz de promover o comportamento virtuoso dos agentes de forma a maximizar a eficiência econômica e o bem-estar social. Neste sentido, políticas regulatórias definidas com base em evidências e com foco em resultados são importantes para a o desenvolvimento econômico.

No caso do Brasil, a estagnação da produtividade da economia nas últimas décadas tem sido um fato amplamente documentado, com impactos negativos sobre a competitividade das empresas domésticas. As consequências manifestam-se, por exemplo, na queda da participação brasileira nas exportações mundiais. Dentre os fatores determinantes dessa situação, merece destaque a baixa qualidade regulatória da economia brasileira.

Nesse sentido, como comparativo internacional, o Product Market Regulation (PMR) da OCDE mede a qualidade regulatória das economias investigadas¹. Na última edição desse indicador, em 2018, o Brasil situou-se na 47ª posição entre 49 países. Quando comparado aos países da América Latina abrangidos pelo PMR, estes apresentavam uma performance, em média, 50% superior. Assim, o Brasil não estava apenas aquém das melhores práticas internacionais, mas também aquém das economias semelhantes no que diz respeito a qualidade regulatória.

Em 2023, a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) assumiu o papel de coordenar e supervisionar as ações operacionais e orientativas relativas à implementação de boas práticas regulatórias no Poder Executivo Federal. Trata-se de uma iniciativa embrionária, que estabelece uma governança mínima para garantir que ferramentas de boas práticas regulatórias sejam aplicadas a todos os reguladores, incluindo órgãos da administração direta. Importa fortalecer o sistema regulatório brasileiro, não apenas para facilitar o pleno exercício por parte de todos os atores e aprimorar a coordenação entre as instituições, mas também para garantir que a regulação atenda aos objetivos pretendidos,

¹ Incluem as economias da OCDE e países fora do OCDE com pretensões de fazer parte da organização

não impondo ônus desnecessário à economia e à sociedade. Decerto que a pauta de melhoria regulatória teve avanços significativos, mas há ainda outros a serem alcançados.

REGULAÇÃO, BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS E A BUSCA PELOS REGULADORES NO BRASIL

A preocupação com a melhoria regulatória começou a se difundir no Brasil por meio de um Programa firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento em 2007, o [Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG](#). O programa incentivava a adoção de boas práticas por meio ações de capacitação, realização de eventos e apoio a projetos-piloto em agências reguladoras. Não havia qualquer obrigação de participar do Programa.

Ainda assim, antes que mecanismos como a consulta pública, a análise de impacto (AIR) e a avaliação de resultado regulatório (ARR) se tornassem obrigatórios, as agências federais e infranacionais já possuíam experiência com o tema; muitas delas haviam incorporado essas práticas internamente². Não somente: os reguladores apoiam o uso da AIR e não enxergam a ferramenta como um mecanismo de restrição de suas ações³, o que pode parecer um puzzle quando o histórico dessa agenda não é levado em consideração.

Foi por meio de uma estratégia de soft power, portanto, que a agenda de melhoria regulatória entrou e se consolidou no Brasil. Fatores como patrocínio e liderança pelo centro do governo⁴, diálogo interinstitucional, uso de empatia, formação de consensos, utilização de orientações não vinculantes e amplo esforço de comunicação⁵ têm sido citados como responsáveis pelo sucesso dessa mudança cultural em órgãos reguladores.

No entanto, uma importante limitação da agenda de melhoria regulatória no Brasil ainda é o seu âmbito de aplicação: as iniciativas eram destinadas a – e/ou encontravam ressonância apenas entre – as agências reguladoras. Isso, possivelmente, deve-se a um entendimento restrito do conceito de regulação, que predominou no país. A ideia era de uma regulação estritamente econômica, desenhada e aplicada por agências reguladoras dotadas de autonomia. Como a regulação era “coisa de agência reguladora”, a boa regulação também passou a ser.

Esse entendimento tem se modificado, e recentes iniciativas ampliaram o rol de órgãos públicos que precisam adotar boas práticas regulatórias. A Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), por exemplo, estendeu à obrigatoriedade de condução da AIR a todos os reguladores federais,

² Ver Uerj Reg (2020), Ibrac (2022) Pessoa Valente (2015).

³ Cf Pereira e Santos (2022).

⁴ TCU define centro de governo como “uma instituição ou grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do poder executivo. Enquanto os ministérios de linha se preocupam com a atuação setorial do poder público, o CG é responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo governo eleito. No caso da agenda de melhoria regulatória, era a Casa Civil, por meio do PRO-REG e depois da Secretaria de Acompanhamento Governamental (SAG), que desempenhava este papel.

⁵ Albuquerque e Azumendi (2022).

além de garantir que pessoas físicas e jurídicas possam exercer atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação (Art.3º, inciso I). Esse leque ampliado de reguladores também está submetido aos seguintes Decretos voltados à qualidade regulatória:

- a) Decreto nº 10.139/2019, que trouxe a necessidade de revisão periódica e consolidação temática do estoque regulatório;
- b) Decreto nº 10.229/2019, que permite o uso de normas internacionais quando as brasileiras estiverem desatualizadas;
- c) Decreto nº 10.178/2019, que tratou da classificação de risco das atividades econômicas reguladas;
- d) Decreto nº 10.411/2020, que regulamentou a AIR e trouxe a necessidade de condução da ARR a cada quatro anos;
- e) Decreto nº 11.243/2020, que trouxe a obrigatoriedade de publicação da relação das taxas e dos preços públicos relacionados ao exercício da regulação, da elaboração e publicação da agenda regulatória e da consulta pública da minuta de ato normativo.

Agenda regulatória, consulta pública, análise de impacto regulatório, avaliação de resultado regulatório, revisão periódica do estoque, classificação do risco das atividades são todas boas práticas que precisam ser adotadas não apenas por agências reguladoras, mas por todos os reguladores federais.

Essas novas obrigações vieram acompanhadas por dúvidas, ou mesmo estranhamentos, por parte de órgãos e entidades que, até então, não se enxergavam como reguladores. Isso foi reconhecido em recente auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a implementação do Decreto nº 10.411/2020. Constatou-se “entendimento equivocado por parte de alguns órgãos e entidades federais acerca da abrangência do Decreto 10.411/2020”. De acordo com o TCU, ainda que os normativos sejam claros sobre quem precisa observar o Decreto:

“órgãos e entidades federais manifestaram-se afirmando que o Decreto não os alcançaria quando responderam à pesquisa realizada pela equipe de fiscalização. Sendo que alguns deles responderam não editar normativos com impactos para agentes econômicos. Como se observa pela simples leitura do art. 5º da Lei 13.874/2019 e art. 1º, §1º, do Decreto 10.411/2020, qualquer órgão ou entidade que editar normativos que afetem agentes econômicos ou usuário de serviços está sob a égide do Decreto. **É custoso imaginar um órgão ou entidade público que não afete qualquer agente econômico ou usuário de seus serviços. Seria o caso de questionar, então, qual seria sua utilidade.** (Brasil, 2022, grifo nosso)

A dificuldade de encontrar as mulheres que atuam na regulação passa, portanto, pelo desafio 1) de identificar os reguladores e 2) de mapear quem são as principais partes interessadas no processo regulatório. Esse é um dos motivos pelo qual criamos a rede Mulheres na Regulação. Nosso objetivo vai além de conectar e dar voz às diferentes mulheres que atuam na regulação. Queremos promover a colaboração entre mulheres para avançar a agenda de melhoria regulatória no Brasil.

Como já mencionado, a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do MDIC é a atual responsável pela coordenação da agenda de melhoria regulatória no Poder Executivo Federal. Com uma efetiva coordenação, será possível ampliar a compreensão sobre o que é a regulação, por quem ela é feita e quais são os seus impactos.

Assim, este primeiro levantamento considera apenas a presença feminina em agências reguladoras federais e infranacionais. Esperamos que o próximo consiga trazer um panorama mais completo da regulação e das mulheres que nela atuam.

POR QUE É IMPORTANTE TER MULHERES NA REGULAÇÃO?

O processo regulatório e seus impactos não são neutros do ponto de vista do gênero⁶. A representação feminina em esferas decisórias afeta decisões de políticas públicas, como onde investimentos são feitos e esforços são alocados. Chattopadhyay e Duflo (2004), por exemplo, identificaram que mulheres investem mais em água potável do que homens, o que pode ser de grande relevância para os esforços de universalização do acesso a água e saneamento básico no Brasil.

Em artigo recente sobre liderança feminina durante a pandemia da Covid⁷, os autores não encontram evidências suportando a tese popular de que as mulheres tivessem adotado respostas distintas (e mais adequadas) em termos de isolamento social ou campanhas de comunicação. Entretanto, encontram evidências robustas entre representatividade feminina no parlamento e decisão sobre o fechamento das escolas, escolha que se revelou mais prejudicial às mulheres que aos homens⁸.

No que diz respeito a relação entre liderança e gênero, Shen e Joseph (2020) destacam que esta é altamente complexa e que ainda há muitas perguntas em aberto. Diferentes estudos, todavia, mostram que as mulheres têm mais chances de adotar um estilo democrático de liderança (vs autocrático) e que tendem a ser mais cautelosas do que homens. Estudo recente sobre diversidade de gênero nos conselhos dos bancos e probabilidade e magnitude dos socorros financeiros indicou que a diversidade de gênero diminui a probabilidade de resgate, dando suporte empírico a chamada hipótese das Lehman Sisters⁹. Além disso, também encontraram relação positiva entre diversidade de gênero e diferentes indicadores de desempenho dos bancos¹⁰.

⁶ Ver OECD (2021)

⁷ Aldrich e Lotito (2020).

⁸ Unesco (2022); Burzynska K, Contreras G. (2020).

⁹ A hipótese das Lehman sisters é que há uma relação negativa entre a magnitude da crise financeira e a presença de mulheres na liderança dos bancos. Ver Staveren (2014).

¹⁰ Cardillo, G.; Onali, E.; Torluccio, G. (2021)

O objetivo último da regulação é aumentar o bem-estar da população. No entanto, ainda estamos começando a compreender os seus impactos. Ferramentas destinadas a avaliar estes impactos, ex-ante e ex-post, são adotadas por poucos reguladores¹¹ e com dificuldades.

Se pouco sabemos sobre os impactos da regulação, sabemos ainda menos sobre como estes estão distribuídos entre os diferentes grupos sociais. Esta foi uma das críticas feitas ao Decreto nº 10.411: que a AIR precisa ir além dos impactos puramente econômicos e avaliar os efeitos sobre meio ambiente e diferentes grupos sociais, nas perspectivas relacionadas ao emprego, à igualdade de gênero e à pobreza¹² para que atenda aos critérios esperados pela OCDE.

A Comissão Europeia, por exemplo, recomenda que todos os servidores públicos estejam envolvidos em uma análise de impacto de gênero antes de adotar (ou ao desenhar) uma nova norma ou política. A análise de impacto de gênero não se restringe à legislação, mas deve ser adotada no planejamento de políticas públicas, programas, orçamentos, ações, projetos de lei e até em chamadas de pesquisa, tanto ex-ante como ex-post.

No Reino Unido, todas as autoridades públicas devem “ter em devida consideração a necessidade de” eliminar condutas proibidas pela Lei da Igualdade, o que inclui discriminação, assédio e vitimização relacionados às características protegidas: idade, retribuição de gênero, deficiência, casamento e parceria civil, gravidez e maternidade, raça, religião ou crença, sexo e orientação sexual. Na prática, as AIRs trazem uma seção com os impactos distributivos e com relação à igualdade ou descrevem por que a iniciativa não implicará impactos específicos sobre as características protegidas.

Recentemente, os Estados Unidos também enfatizaram a importância da “análise regulatória, conforme praticável e apropriado, reconhecer os impactos distributivos e equidade”, diretriz trazida pela Ordem Executiva sobre Modernização da Revisão Regulatória¹³ e reforçada na revisão da circular A-4¹⁴ do Gabinete de Gestão e Orçamento (*Office of Management and Budget*).

Necessitamos, portanto, de uma perspectiva de gênero para compreendermos tanto os impactos da presença feminina no desenho de regulações como os impactos das regulações sobre os diferentes grupos da sociedade. Precisamos avançar na compreensão sobre o impacto da desigualdade de gênero nos resultados das regulações e políticas regulatórias. Implícita em nosso argumento está a crença de que uma maior igualdade de gênero tem o potencial de produzir políticas regulatórias não só mais plurais e sensíveis às demandas das mulheres, mas também mais criativas, inovadoras e eficazes para a sociedade como um todo.

¹¹ Sobre a experiência dos reguladores com AIR e ARR ver Uerj Reg (2020, 2021), TCU (2022), Ibrac (2022). Sobre a qualidade das AIRs, ver Uerj Reg (2020) e Saab e Silva (2022).

¹² Ver “A avaliação brasileira de impacto regulatório atende aos critérios da OCDE?”, por Melissa Terni Mestriner e Camila Villard Duran, publicado no JOTA em 28/07/2020. Disponível [aqui](#). Acesso em 06/2023.

¹³ Executive Order on Modernizing Regulatory Review, de 6 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/04/06/executive-order-on-modernizing-regulatory-review/>

¹⁴ A circular A-4 foi publicada em 2003 e orienta as agências quanto à condução das análises custo-benefício. A sua revisão está, atualmente, em consulta pública e pode ser acessada [aqui](#).

MULHERES NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

As agências reguladoras federais são autarquias especiais, dotadas de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Seu desenho institucional também inclui ausência de subordinação hierárquica e regras sobre a composição e funcionamento do seu corpo de dirigentes que permitem que estas desempenhem suas funções e cumpram com seus mandatos legais.

Embora não sejam as únicas nem mesmo a maioria dos órgãos reguladores federais, as onze agências reguladoras cuja gestão, organização, processo decisório e controle social são regulados pela Lei Geral das Agências, a Lei nº 13.848/2019 (cf Quadro 1) e pela Lei nº 9.986/2000, são responsáveis por decisões de extrema relevância em setores expressivos da economia.

Apenas a indústria de alimentos, uma das indústrias reguladas pela Anvisa, é responsável por quase 11%¹⁵ do PIB brasileiro. Setores de relevância social e econômica como saneamento básico, aviação civil, telecomunicações, energia elétrica, transportes terrestres e aquaviários, petróleo, gás e biocombustíveis, saúde suplementar, mineração e indústria cinematográfica e videofonográfica são todos setores regulados por agências reguladoras.

Quadro 1. Agências Reguladoras Federais

Agência	Lei de Criação	Ano
Aneel	Lei nº 9.427	1996
ANP	Lei nº 9.478	1997
Anatel	Lei nº 9.472	1997
Anvisa	Lei nº 9.782	1999
ANS	Lei nº 9.961	2000
ANA	Lei nº 9.984	2000
Antaq	Lei nº 10.233	2001
ANTT	Lei nº 10.233	2001
Ancine	MP nº 2.228-1	2001
ANAC	Lei nº 11.182	2005
ANM	Lei nº 13.575	2017

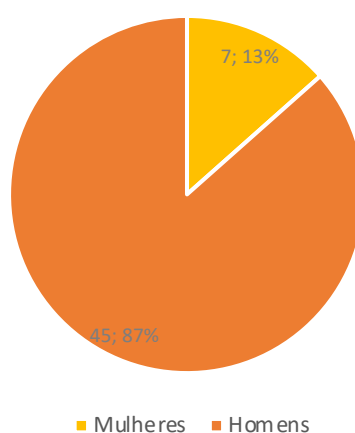
Fonte: Elaboração própria

¹⁵ Segundo dados da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), disponível aqui: <https://www.abia.org.br/numeros-setor>.

O processo decisório das agências reguladoras tem caráter colegiado, sendo o Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada seu órgão máximo. A composição da Diretoria colegiada é, portanto, de extrema relevância, sendo abundantes as análises sobre a trajetória de seus integrantes¹⁶ na academia. É fundamental, portanto, levantar e acompanhar a presença feminina nos colegiados das agências.

Há, atualmente, 52 diretores em exercício¹⁷. Destes, apenas 7, ou aproximadamente 13,5%, são mulheres.

Gráfico 1. Mulheres nas Diretorias Colegiadas



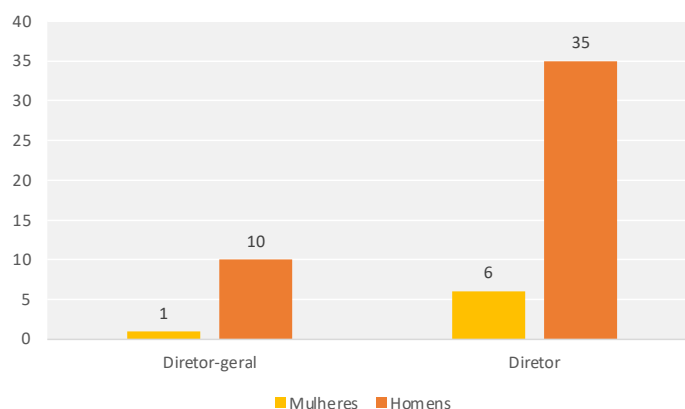
Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos sites das agências

As esferas de tomada de decisão das agências reguladoras federais ainda são compostas, majoritariamente, por homens. O cenário se agrava quando olhamos para a presidência do colegiado. A Diretoria Colegiada é presidida por um Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral. Como observamos a seguir, há apenas uma mulher ocupando a posição de Diretora-Presidente dentre as 11 agências reguladoras federais (\cong 9%).

¹⁶ Há um foco especial na investigação do fenômeno de *revolving doors* e sua relação com a captura regulatória. É por esse motivo que tanto a trajetória passada (art. 8º-A) como a futura (Art.8º) são restringidas pela Lei nº 9.986/2000.

¹⁷ Não foram incluídos dois diretores que atuam como substitutos, um na ANTT e uma na Ancine.

Gráfico 2. Mulheres na Diretoria-Geral



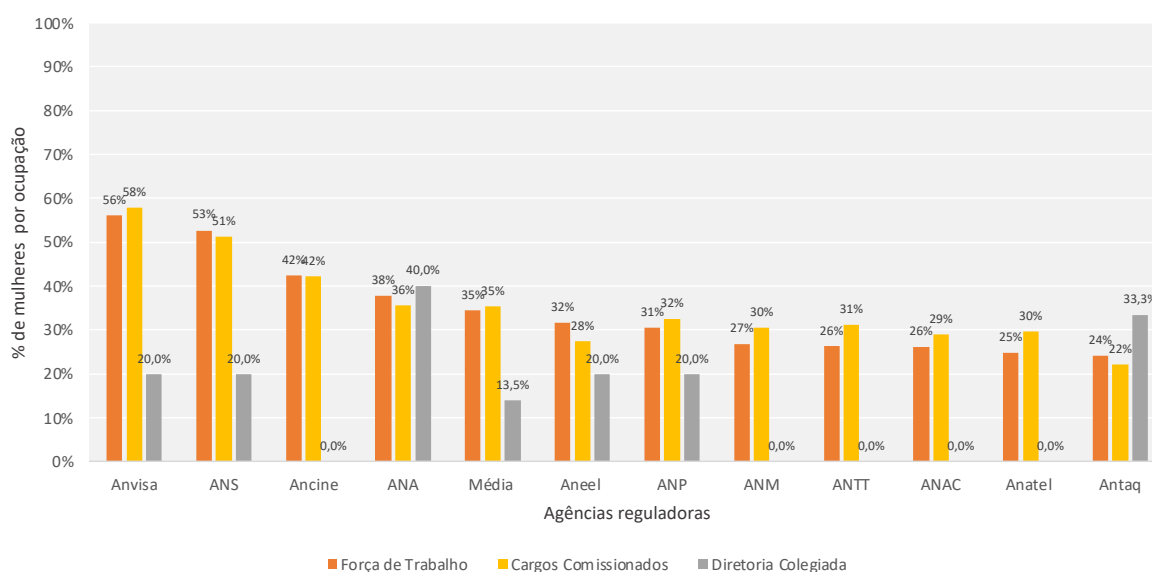
Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos sites das agências

Uma possível explicação para a baixa representatividade das mulheres nos colegiados é que há menos mulheres nos corpos técnicos das agências o que, por sua vez, reflete uma distribuição desigual das mulheres em cursos de graduação de áreas importantes para a regulação, como as engenharias.

De fato, as mulheres representam cerca de 35% da força de trabalho¹⁸ das agências reguladoras federais, sendo maioria em apenas 2 das 11 agências, Anvisa e ANS (cf. Gráfico 3).

¹⁸ Segundo o [Painel de Raio-X](#), Força de Trabalho inclui "aqueles servidores efetivos e comissionados, com e sem vínculo permanente com a Administração, inclusive profissionais contratados por tempo determinado (temporários), efetivamente em exercício no órgão ou entidade". Já a seção de Cargos e Funções apresenta informações e números sobre os cargos e funções comissionadas da Administração Federal.

Gráfico 3. Participação das Mulheres nas Agências Reguladoras Federais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel de Raio-X da Administração Pública Federal e dos sites das agências

Observamos, no Gráfico 3, que a participação feminina na força de trabalho é inferior à 35% em 7 das 11 agências reguladoras federais. Ou seja, o corpo técnico das agências reguladoras também é majoritariamente masculino.

Ainda assim, é significativo que a proporção de mulheres nas esferas decisórias seja inferior a proporção de mulheres tanto no corpo técnico como em cargos comissionados e que quase metade das agências reguladoras não possua ao menos uma mulher em seu corpo diretor (5 das 11, ou \cong 45%). Nem mesmo nas agências nas quais as mulheres compõem a maioria do corpo técnico, como Anvisa e ANS, há maior participação na Diretoria Colegiada.

Ou seja, ainda que as mulheres representem, em média, 35% do corpo técnico e dos cargos comissionados, a sua participação cai para 13,5% nos colegiados e para 9% nas diretorias-gerais/Presidências. Essa redução da participação feminina na medida em que se progride na carreira é conhecida como efeito tesoura¹⁹.

¹⁹ Ver Menezes, Brito e (2019).

MULHERES NAS AGÊNCIAS REGULADORAS INFRANACIONAIS

O desafio de mapear os reguladores da administração federal se estende, ou até mesmo se agrava, no cenário da regulação infranacional.

Embora a promoção da melhoria regulatória em todos os níveis do governo seja parte das recomendações da OCDE desde 2005²⁰, as agências reguladoras infranacionais costumam apresentar níveis de governança e/ou de maturidade regulatória inferiores aos seus pares na esfera federal.

Em uma comparação entre os níveis de governança regulatória de agências federais e estaduais, Correa et al. (2006) mostraram que o primeiro grupo possui níveis mais elevados de governança, em especial nos componentes de processo decisório e uso de ferramentas de tomada de decisão. Um dos motivos apontados é que as agências federais apresentam maior homogeneidade institucional.

Análises mais recentes chegaram à conclusão similar. De acordo com dados do projeto QualiReg (2022), cerca de 68% das agências pesquisadas tem nível de maturidade regulatória inicial ou básico, e apenas cerca de 16% em estágio aprimorado, sendo que os reguladores infranacionais correspondem por quase 80% da amostra.

De fato, há uma grande variedade de desenhos institucionais na regulação infranacional, que inclui agências estaduais ou municipais, que regulam apenas um setor ou múltiplos setores (setoriais e multissetoriais) e municipais consorciadas (ou intermunicipais). Além disso, o processo de agencificação em nível infranacional foi marcado por atrasos e reformulações²¹. Cerca de 25% das agências criadas em nível estadual foram extintas e/ou reformuladas²².

Em 2022, relatório da OCDE sobre o Brasil²³ destacou tanto a importância da regulação local como os desafios dos setores de gás natural e saneamento. Com mais de 5 mil municípios e 80 reguladores locais de saneamento, o cenário da regulação infranacional deste setor é de fragmentação, com recurso a diferentes instrumentos regulatórios e baixa capacidade de padronização.

Os desafios enfrentados pela regulação infranacional não afastam, mas reforçam a importância de uma agenda de melhoria regulatória. Assim, para nós, mulheres comprometidas com a boa regulação no país, é fundamental incluirmos a regulação infranacional em nossos levantamentos, estudos e prática.

²⁰ OECD (2005).

²¹ Ver Pó e Abrucio (2007).

²² Ver Holperin (2020).

²³ OECD (2022).

Para obter um diagnóstico inicial acerca da presença feminina na regulação infranacional, solicitamos o apoio da Associação Brasileira de Agências Reguladoras, a ABAR, que prontamente se dispôs a ajudar nesse levantamento. A ABAR é uma associação civil, sem fins lucrativos e apartidária, cujo objetivo é promover a colaboração entre suas associadas e os poderes públicos, buscando o aprimoramento da regulação e da capacidade técnica das agências e, com isso, contribuindo para o avanço e consolidação da atividade regulatória em todo Brasil.

A ABAR atua há mais de 20 anos e é, possivelmente, a organização com maior conhecimento e experiência sobre a regulação infranacional no Brasil, tendo, atualmente, 66 agências associadas (cf Quadro 2 abaixo).

Quadro 2. Agências Infranacionais

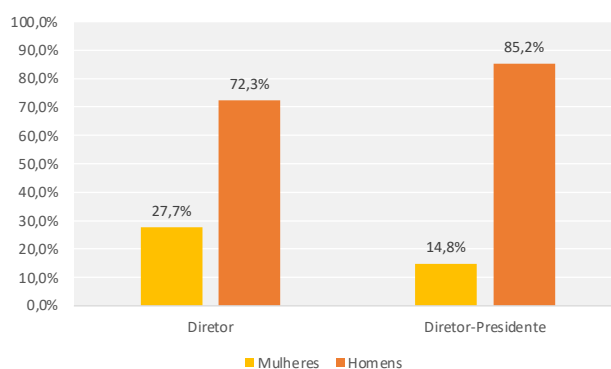
Agências Federais	4
Agências Estaduais	29
Agências Intermunicipais	6
Agências Municipais	27
Total de associadas	66

Fonte: Elaboração própria a partir do site da ABAR

Obtivemos, junto a ABAR, informações sobre dirigentes de 67 órgãos reguladores, sendo 4 federais, 29 estaduais, 5 intermunicipais e 29 municipais. Dos 225 nomes da regulação infranacional, foram excluídos os contatos de superintendentes (quando estes não eram parte da instância decisória final da agência), analistas e assessores, restando 216 nomes para a análise.

A participação feminina em colegiados de órgãos reguladores infranacionais é superior à dos federais: são 43 mulheres na diretoria colegiada (cerca de 28%), de um total de 155 diretores, e 9 diretoras-presidentes (cerca de 15%), de um total de 61, conforme Gráfico 4, a seguir.

Gráfico 4. Mulheres nos colegiados infranacionais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela ABAR

Embora a proporção de mulheres nos colegiados infranacionais seja superior àquela dos colegiados federais, essa proporção varia regionalmente.

Gráfico 5. Mulheres nos colegiados por região

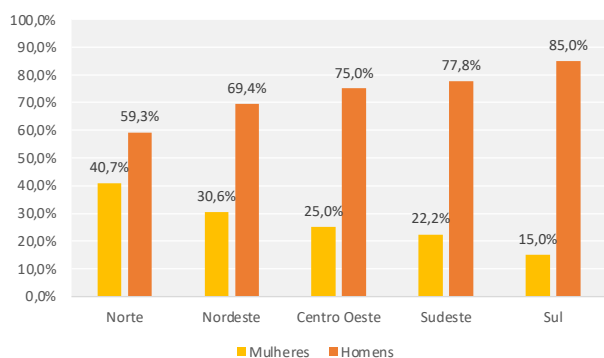
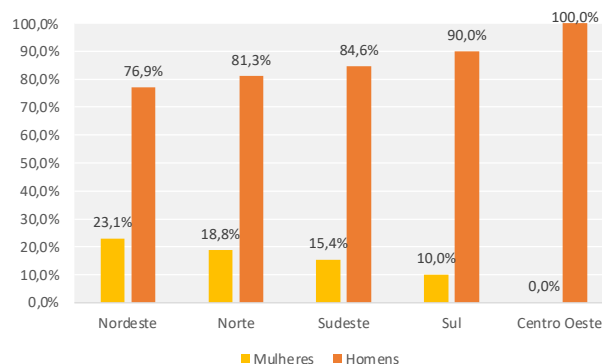


Gráfico 6. Mulheres na Diretoria-Presidência por Região



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela ABAR

Norte e Nordeste são as regiões nas quais há mais mulheres na diretoria colegiada. Na região Norte, 11 dos 27 diretores informados pela ABAR, são mulheres. Na região Nordeste, são 15 mulheres entre os 49 diretores. A região Centro-Oeste é a única na qual não há nenhuma mulher na posição de diretora-geral/presidente. Todos os 9 nomes informados são homens. A participação de mulheres na região Sul também é baixa, havendo 3 mulheres na diretoria colegiada e somente 1 (uma) na Diretoria-Geral/Presidência, dentre os 30 dirigentes contidos na amostra.

MULHERES NA REGULAÇÃO FINANCEIRA

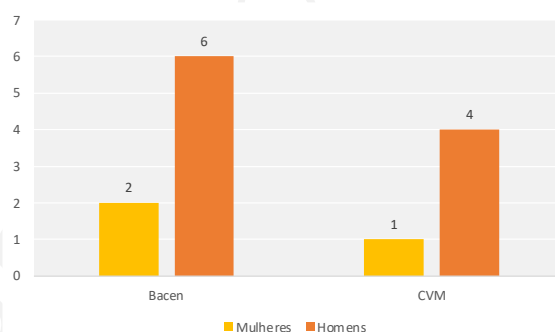
A regulação financeira, da moeda e do mercado de capitais é um processo institucional relevante em sociedade. Indivíduos e sociedades empresariais dependem do sistema financeiro e do mercado de capitais de diferentes formas. É por meio deles que pessoas físicas e jurídicas têm acesso, por exemplo, a instrumentos de pagamento, de investimento, crédito e seguro. Infraestruturas de mercado e instituições mal reguladas têm o potencial de desestabilizar todo o sistema econômico com potencial sistêmico relevante.

Por essa razão, autoridades reguladoras são essenciais para estabelecer regras e procedimentos, que salvaguardem a moeda nacional e o funcionamento do sistema financeiro como um todo, de forma a promover o desenvolvimento sustentável para o país.

Duas agências, em especial, podem ser mencionadas: o Banco Central do Brasil (BCB), autoridade monetária e financeira, e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autoridade reguladora do mercado de capitais.

Atualmente, há somente duas mulheres dentre os 8 membros²⁴ da Diretoria do BCB e uma mulher dentre os cinco membros da Diretoria da CVM (incluídos os Presidentes, em ambas).

Gráfico 7. Mulheres no Colegiado atual – Total

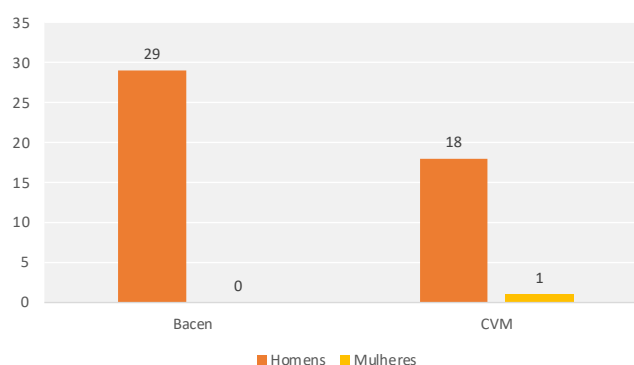


Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis nos sites do BCB e CVM

Infelizmente, o cenário na regulação financeira é ainda menos otimista para as mulheres. **Nunca** houve, nos quase 60 anos de história do Banco Central, uma presidente mulher. Na CVM, dentre os 19 ex-presidentes listados no site da instituição, apenas uma mulher ocupou essa relevante posição em mais de 40 anos.

²⁴ Contamos apenas vez o Diretor Diogo Abry Guillen, que ocupa atualmente duas Diretorias, a Diretoria de Política Econômica e a Diretoria de Política Monetária.

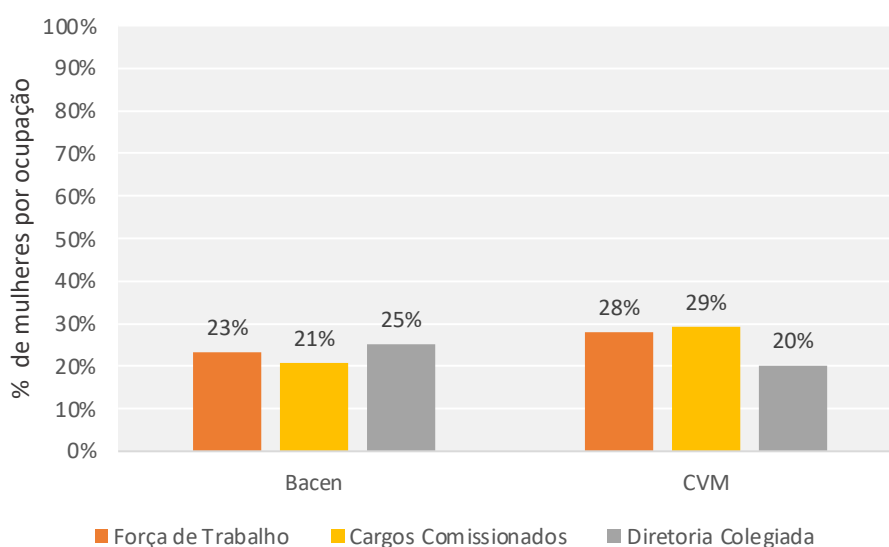
Gráfico 8. Mulheres na Presidência



Fonte: Dados obtidos nos sites do BCB e CVM

Assim como nas agências reguladoras federais, a participação feminina na força de trabalho dos reguladores financeiros também é reduzida (Gráfico 9).

Gráfico 9. Mulheres na Regulação Financeira



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel de Raio-X da Administração Pública Federal e dos sites das agências

No BCB, mulheres representam entre 20 e 25% da força de trabalho, dos cargos comissionados e da diretoria colegiada. Na CVM, há maior participação feminina na força de trabalho e em cargos comissionados, 28 e 29%, respectivamente.

A CVM disponibiliza uma lista com os ex-diretores em seu site, de modo que podemos observar a nomeação de mulheres para a diretoria ao longo dos anos. Desde 1977, foram nomeadas e empossadas apenas 7 mulheres, de um total de 76 nomeações.

Gráfico 10. Total de Mulheres indicadas para a Diretoria desde 1977

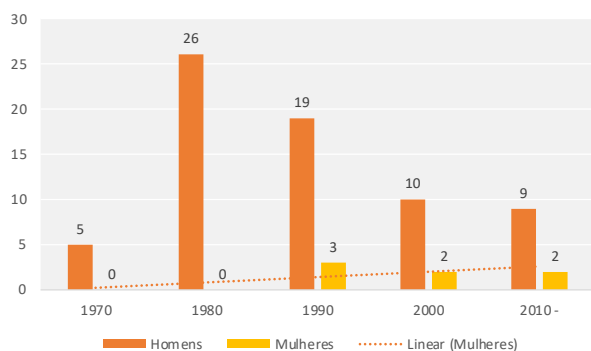
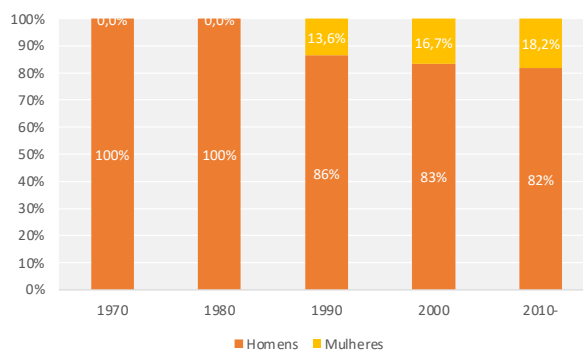


Gráfico 11. Proporção de Mulheres nas Nomeações para Diretoria



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CVM

A proporção de mulheres nomeadas e empossadas vem aumentando desde a década de 1990. De 2010 para cá, cerca de 18% da diretoria tem sido ocupada por mulheres. No entanto, esta proporção ainda é inferior a proporção de mulheres no corpo técnico, de aproximadamente 28%.

Outros dois reguladores relevantes deste setor são a Superintendência de Seguros Privados, Susep, e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar, Previc. A Susep e a Previc possuem 4 diretorias e uma superintendência, que equivale à Diretoria-Geral/Presidência das agências reguladoras. Na Susep há, atualmente, três diretorias vagas e as duas restantes, incluída a Superintendência, estão ocupadas por homens. Não há mulheres na Diretoria da Previc. Nos dois órgãos, as mulheres representam cerca de 33% da força de trabalho, segundo dados do Raio-X da Administração Pública. Ou seja, **há mais mulheres na força de trabalho da Susep e da Previc, mas não há nenhuma mulher, atualmente, nas esferas decisórias dos dois órgãos.**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este documento representa uma primeira iniciativa em mapear as mulheres que atuam na regulação no Brasil. Para isso, é preciso identificar tanto quem são os reguladores nacionais, como quem são as principais partes interessadas no processo regulatório.

Dentre as agências reguladoras federais, a presença feminina ainda é tímida. As mulheres representam, em média, 35% do corpo técnico, 13,5% do corpo diretor e apenas 9% das diretorias-gerais/Presidências das agências reguladoras federais. Em 45% das agências não há nenhuma mulher na Diretoria Colegiada.

Na regulação infranacional, o cenário é um pouco mais favorável às mulheres. Há 43 mulheres na diretoria colegiada (cerca de 28%) e 9 diretoras-presidentes (cerca de 15%). Não tivemos acesso aos dados de corpo técnico dos reguladores infranacionais.

Há duas limitações extremamente importantes. A primeira é que a regulação não é feita apenas por agências reguladoras. São mais de 130 reguladores federais, e este levantamento incluiu apenas 15 (onze agências e quatro reguladores financeiros). Reguladores relevantes não foram incluídos ainda, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia e a recém-criada Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

A segunda é que a regulação não é feita apenas por órgãos e entidades reguladoras. Há diferentes atores com interesse no processo regulatório que buscam, de diferentes maneiras, influenciar os resultados deste processo. Esses atores, conhecidos como stakeholders ou partes interessadas, incluem empresas reguladas (estatais, privadas ou de capital misto), outros Poderes, associações de consumidores, academia²⁵, escritórios de advocacia²⁶, consultorias econômicas, Tribunais de Contas e Controladoria-Geral, associações profissionais, instituições representantes da indústria, dentre outros. Reguladores, inevitavelmente, interagem com essas partes em diferentes momentos do processo. Integrar as partes interessadas ao longo do processo decisório é uma das principais recomendações de uma agenda de melhoria regulatória. No entanto, mapear as mulheres que atuam nas diferentes organizações, que compõem as partes interessadas dos diferentes setores regulados da economia, é tarefa que demanda maior tempo e, por isso, não foi tratada neste relatório.

²⁵ Dados sobre mulheres na academia/ciência podem ser obtidos [aqui](#).

²⁶ Dados sobre presença e liderança feminina em escritórios de advocacia podem ser obtidos [aqui](#).

REFERÊNCIAS

Albuquerque, K.; López Azumendi, S. (2022). Estados ágeis na América Latina: a coordenação dentro do setor público como fator chave das estratégias de melhoria regulatória e o caso do Brasil. Caracas: CAF.

Aldrich, A.S.; Lotito, N.J. (2020). Pandemic Performance: Women Leaders in the COVID-19 Crisis. *Politics & Gender*, 16, 960–967.

Brasil (2022). Tribunal de Contas da União. Acórdão 2325/2022, Processo: TC 033.944/2020-2. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão: 19/10/2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 out.2022.

Burzynska K, Contreras G. (2020). Gendered effects of school closures during the COVID-19 pandemic. *Lancet*. 2020 Jun 27;395(10242):1968. doi: 10.1016/S0140-6736(20)31377-5. Epub 2020 Jun 12. PMID: 32539938; PMCID: PMC7292576.

Cardillo, G.; Onali, E.; Torluccio, G. (2021). Does gender diversity on banks' boards matter? Evidence from public bailouts. *Journal of Corporate Finance*, Volume 71, December 2021, 101560.

Chattopadhyay, R.; Duflo, E. (2004). Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India. *Econometrica*, 72(5), 1409–1443. <http://www.jstor.org/stable/3598894>

Correa, P.; Pereira, C.; Mueller, B.; Melo, M. (2006) Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators. Trends and Policy Options, n.3. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, DC, 2006.

Haber, H. (2011). Regulating for welfare. A Comparative Study of “Regulatory Welfare Regimes” in the Israeli, British, and Swedish electricity sectors, *Law & Policy*, Volume 33 (1), pp. 116-148.

____ (2017). Rise of the Regulatory welfare state? Social regulation in utilities in Israel. *Social Policy & Administration*, Volume 51(3), 442-463.

Holperin, M.M. (2020). Difusão e adaptação do modelo de agência reguladora no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1116-1137. Epub 10 de janeiro de 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170384>

Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional – IBRAC (2022). Observatório da regulação: uma análise empírica do passado e presente das agências reguladoras à luz da Lei Federal 13.848. São Paulo, SP: IBRAC.

Koop, C.; Lodge, M. (2017) What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11: 95–108. doi: [10.1111/rego.12094](https://doi.org/10.1111/rego.12094).

Levi-Faur, D. (2014), The Welfare State: a Regulatory Perspective. *Public Administration*, 92: 599–614. <https://doi.org/10.1111/padm.12063>

Menezes, D.P.; Brito, C.; Anteneodo, C. (2019). Women in Physics: Scissors Effect from the Brazilian Olympiad of Physics to Professional Life, *Physics Education*, arXiv:1901.05536.

Ramraj, V (2017), Transnational non-state regulation and domestic administrative law. In *Comparative Administrative Law* Edited by Susan Rose-Ackerman , Peter L. Lindseth , and Blake Emerson (eds). Edward Elgar Publishing Limited, MA, USA. <https://doi.org/10.4337/9781784718671.00047>

Uerj Reg – Laboratório de Regulação Econômica da UERJ (2020). [Análise de Impacto Regulatório: Panorama Geral](#). Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2020.

____ (2021) [A Análise de Resultado Regulatório Pré-Decreto nº 10.411/2020](#). Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2021.

OECD (2005). *OECD Guiding Principles for Regulatory Reform*. OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

OECD (2021). *Policy Framework for Gender-sensitive public governance*. Meeting of the Council at Ministerial Level, 5-6 October 2021 . Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/Policy-Framework-for-Gender-Sensitive-Public-Governance.pdf>. Acesso: 23/02/2023.

OECD (2022), *Regulatory Reform in Brazil*, *OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d81c15d7-en>.

Pereira, C.; Santos, E. (2022), Quem precisa de AIR? Análise de Impacto Regulatório como mecanismo estratégico de proteção. *Cadernos Enap*, 114. Enap, Brasília. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7192>.

Pessoa Valente, P.R. (2015) *A qualidade da regulação estatal no Brasil: uma análise a partir de indicadores de qualidade*, 2015.

Pó, M.; Abrucio, F. (2007). *Mimetismo e reforma incompleta do Estado: o caso das agências reguladoras sob a égide do ultrapresidencialismo estadual*. In *anais do 31º encontro Anpad*, Rio de Janeiro, RJ, 2007.

Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiReg (2022). Diagnóstico da Capacidade Institucional para Regulação. Resultado Consolidado dos diagnósticos do QualiREG, 2º Ciclo (2021-2022). Controladoria-Geral da União, Brasília.

Saab, F.; Silva, S.A.M. (2022). Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? *Rev. Adm. Pública*, 56, 4, <https://doi.org/10.1590/0034-761220220111>.

Shen, W., & Joseph, D. L. (2020). Gender and leadership: A criterion-focused review and research agenda. *Human Resource Management Review*, 100765.

Unesco (2022). Evidence on the gendered impacts of extended school closures: A systematic review. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

van Staveren, I. (2014). The Lehman Sisters hypothesis. *Cambridge Journal of Economics*, 38(5), 995–1014. <http://www.jstor.org/stable/24695054>

Documento preliminar