

Título do capítulo	A FUNÇÃO REGULATÓRIA DO ESTADO EM UMA ECONOMIA ESTÁVEL
Autores (as)	Hamilton Nonato Marques
DOI	

Título do livro	O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental
Editor (es)	
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1994
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A Função Regulatória do Estado em uma Economia Estável

Hamilton Nonato Marques*

1 - Elementos para um Diagnóstico

Para que a meta da estabilização possa ser atingida de forma duradoura, é preciso que as regras que regem o funcionamento da economia sejam suficientemente estáveis, de modo que se garanta a previsibilidade tanto das ações do Estado quanto das reações dos agentes econômicos, possibilitando, ao mesmo tempo, a calculabilidade das conseqüências jurídicas da tomada de decisões, seja no nível institucional das organizações públicas e privadas, seja no nível pessoal dos indivíduos comuns e simples cidadãos.

Não se deve, porém, confundir estabilidade com resistência ou aversão a mudanças, a fim de que interesses velada ou notoriamente associados ao *status quo* não se façam passar por desprendidos guardiões da normalidade econômica e do equilíbrio social. Na verdade, norma estável nunca foi sinônimo de norma intocável. Por causa da confusão entre esses dois conceitos, a Carta de 1988 viu-se sobrecarregada de matéria altamente perecível, que, não obstante se achar inscrita na Constituição, nem por isso escapou da inexorável obsolescência, servindo apenas para envelhecer precocemente a Lei Magna do país.

De fato, a Constituição acabou sendo a principal vítima da instabilidade característica do direito positivo brasileiro, na medida em que, para fugir dos imprevistos de um processo regulatório extremamente tumultuado, subverteu-se a hierarquia das leis, fazendo constar da Carta Magna um grande número de dispositivos que, a rigor, deveriam ser objeto de

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

instrumentos jurídicos ordinários. *Nessas condições, seria de eficácia duvidosa a reforma regulatória que deixasse de incluir a revisão, ainda que restrita e limitada, da atual Constituição da República.*

1.1 - Falsas Mudanças

Convém notar, no entanto, que nem toda mudança significa autêntica transformação. Com efeito, na evolução das instituições brasileiras tem-se freqüentemente observado o fenômeno que consiste em mudar na superfície para não ter que alterar a essência ou substância. Assim, quanto mais as regras mudam, mais permanecem as mesmas. Nessas circunstâncias, a instabilidade revela-se ilusória, servindo apenas para encobrir, sob a aparência enganosa de caos ou desordem, aquilo que no fundo representa uma solidíssima ordem, ferrenhamente conservadora, contra a qual esbarram e, não raro, malogram os mais persistentes esforços de renovação do direito e modernização da sociedade.

Nessa categoria de mudanças que geram instabilidade aparente mas não produzem transformações profundas, compactuando dessa forma com o atraso institucional do país, podem-se incluir, à guisa de exemplos, o velho casuismo dos políticos brasileiros e o experimentalismo novidadeiro de acadêmicos e tecnocratas seduzidos por aventuras ortodoxas ou heterodoxas em matéria de planejamento econômico e engenharia social. *Sob esse aspecto, haveria poucas chances de sucesso para uma reforma regulatória que não implicasse tanto a reforma dos costumes da classe política quanto a autocrítica da intelligentsia nacional no que se refere à aplicação do conhecimento na tomada de decisões governamentais.*

Contudo, é na esfera administrativa que se vai encontrar a mais estranha combinação entre formas mutantes e conteúdos imutáveis, graças, talvez, ao fato de as organizações tenderem a se perenizar à medida que se agigantam e se tornam mais complexas. No setor público, essa tendência torna-se exponencial, fazendo com que as instituições do governo, longe de se contentarem com o simples acréscimo do número de anos de vida, aspirem nada mais nada menos do que à própria imortalidade.

De fato, tudo quanto o poder público institui ou estatui acaba invariavelmente eternizando-se e, em conseqüência disso, intervenções estatais que muitas vezes se mostram acertadas e oportunas no estágio inicial da ação pública terminam, com o passar do tempo, degenerando em medidas ineptas e extemporâneas devido ao prolongamento artificial do período da vigência de diretrizes originariamente conjunturais, cujo ciclo regulatório deveria, a rigor, exaurir-se no curto prazo. Daí decorre que a inaptidão do Estado para bater em rápida retirada, tão logo sua participação se tenha tornado supérflua

e redundante, leva-o afinal, por força da entropia, a sucumbir ao peso da inércia, caracterizando-se cada vez mais como Estado Administrativo em vez de Estado Regulador.

Em virtude dos desvios burocráticos da função normativa, não se pode cogitar de reforma regulatória sem se pensar, também, em modernização administrativa, apesar do risco de se ver continuar o habitual quiproquô entre desregulamentação e desburocratização.

1.2 - Falso Controle

A bem da justiça, cumpre observar que o instinto de conservação da burocracia governamental, orientado para o perpetuamento dos órgãos reguladores, não é o único responsável pela obstrução dos caminhos de volta da intervenção governamental, impedindo a saída honrosa e tempestiva do Estado do cenário econômico, durante ainda o apogeu do ciclo regulatório e na plenitude da capacidade decisória do poder público, antes, portanto, de a política econômica se transformar em rotina administrativa.

Por mais contraditório que pareça, os maiores interessados em retardar a hora em que é esperado que a ação interventiva chegue ao seu fim natural são justo aqueles que supostamente teriam mais pressa em ver o Estado pelas costas, já que, em princípio, se afiguram como os principais alvos, ou quem sabe vítimas, da ingerência específica do poder público num dado ponto do tempo. Numa análise mais cuidadosa, porém, verifica-se que é precisamente a falta de elasticidade ou resiliência nas intervenções governamentais que torna o Estado mais vulnerável ao efeito de captura, o qual, como se sabe, consiste no aliciamento ou cooptação do regulador pelo regulado.

A intervenção demorada entorpece o governo, privando-o da necessária prontidão de reflexos para responder de forma expedita às incessantes tentativas de manipulação do interesse público, o qual, para ser eficientemente preservado, exige que o Estado não só se conserve constantemente alerta como demonstre, também, suficiente liberdade de movimentos e bastante senso de oportunidade para entrar e sair da arena econômica na hora certa, por iniciativa própria antes que por efeito de pressões.

Ora, se é fato que toda regulação redundante, mais cedo ou mais tarde, em proveito ou vantagem dos segmentos econômicos que a autoridade pública visava inicialmente disciplinar, seria de esperar-se, por uma questão de coerência, que as correntes políticas acerbamente inconformadas com o que costumam chamar de “privatização do Estado” militassem com igual ímpeto em favor da desregulamentação. A razão para não fazê-lo talvez resida no fraco apelo popular dessa causa, cuja bandeira só consegue sensibilizar a população quando entrelaçada com a bandeira da desburocratização, entre-

laçamento este que não raro suscita mais mal-entendidos do que propriamente adesões.

1.3 - Falsos Medos

Afora o que, em razão mesmo do seu número reduzido, os grupos que induzem à captura dispõem de maior poder de mobilização para pressionar o Estado e impressionar a opinião pública. Como a tendência natural da minoria é de concentrar-se, enquanto a da maioria é de diluir-se e dispersar-se, mais depressa a primeira se opõe àquilo que a prejudica do que a segunda se empenha na defesa daquilo que a beneficia nas políticas públicas e programas sociais.

Acresce que os interesses minoritários, não obstante concentrarem maior renda, precisam gastar muito menos do que é necessário investir para mobilizar a maioria da população, o que significa dizer que, para eles, os custos da captura são infinitamente menores do que os exigidos da sociedade para viabilizar, na prática, a democracia econômica e o planejamento participativo.

A coesão, entretanto, dos grupos de captura do setor regulado deve-se menos a afinidades ideológicas do que a razões comerciais. Isso porque, no fundo, os grupos lançam mão da captura muito mais para se defender uns dos outros do que propriamente para se proteger do governo, demonstrando com isso temerem muito mais as leis do mercado do que as leis do Estado. Posto que os grupos econômicos preferem entrar em acordo a entrar em competição, há até quem considere a regulação como o prosseguimento da cartelização por outros meios, ou seja, como resultado das pressões sobre o governo no sentido de regular a atividade produtiva que, por falta de um pacto privado de não-agressão, não foi possível cartelizar. Semelhante circunstância torna particularmente crítica a aplicação das leis antitruste num cenário em que quanto mais se regulamenta, mais se carteliza a economia, gerando efeito oposto ao pretendido pelo governo com a política de liberalização.

Em face desse quadro, a estabilidade das normas econômicas certamente provocará uma queda dramática nos atuais custos de transação dos setores econômicos que, como se sabe, vêm a ser aqueles custos que, independentemente da própria transação, são imprescindíveis para consumá-la. *Nessa linha, a reforma regulatória permitiria que os recursos empastados na captura, ou em outros mecanismos igualmente tortuosos que o setor privado utiliza para se precaver contra as incertezas criadas pela labilidade das normas, fossem predominantemente alocados ao planejamento estratégico das empresas, com vistas ao aumento da competitividade da economia brasileira.*

2 - Sugestões para a Reforma Regulatória

2.1 - Sugestões de Natureza Econômica

O fato de que a reforma regulatória dependa de tantas outras reformas, que precisariam precedê-la ou complementá-la, não deve fazer com que percamos de vista o ponto central para o qual deve convergir a desregulamentação, a saber, a abertura dos mercados à livre e ampla competição, atribuindo-se prioridade àqueles setores em que haveria menor risco de sobrevir um eventual vazio normativo, se bem que, na maioria das áreas presentemente submetidas à disciplina governamental, se apresente falso o dilema entre Leviatã e anarquia, ordem e anomia.

Dentro dessa lógica, cumpre destacar, em primeiríssimo plano: a flexibilização do mercado de trabalho, com vistas ao aumento do emprego; a liberalização do mercado interno aos fluxos e correntes do comércio internacional, com vistas à melhoria da qualidade dos produtos nacionais e à redução dos preços ao consumidor; e, finalmente, a remoção dos entraves à entrada no país dos investimentos estrangeiros, com vistas a atrair e captar a poupança externa, dado que a interna é insuficiente para financiar sozinho o crescimento econômico nos níveis e taxas exigidos pelo aumento populacional e conseqüente expansão da demanda por empregos.

Esses três pontos devem forçosamente encabeçar a agenda da desregulamentação e a maior ou menor ênfase dada a cada um deles é que dirá em que medida a reforma regulatória proposta é falsa ou verdadeira, cosmética ou profunda, diversionista ou centrada no essencial.

Sob o prisma da prudência jurídica, as três áreas prioritárias não oferecem maiores riscos de turbulência normativa, nem mesmo no caso da flexibilização do mercado de trabalho, em que a negociação coletiva e a concertação social já estão próximas de atingir um grau de amadurecimento que torna dispensável a tutela do Estado no tocante às relações industriais no setor formal. Quanto à abertura da economia brasileira ao mercado externo e aos investimentos estrangeiros, trata-se, como é sobejamente sabido, de área bastante bem coberta pelas normas do direito internacional e pela praxe comercial, cujas regras costumam apresentar-se muito mais estáveis do que as que vigoram internamente.

2.2 - Sugestões de Natureza Social

Neste plano, a reforma regulatória tem, por força, que levar em conta o fato de que a desregulamentação terá lugar no contexto de uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais em virtude de uma distribuição

de renda extremamente injusta e perversa. Sucede que, mesmo em condições normais de equilíbrio social, o Estado não detém completo domínio dos efeitos colaterais das políticas públicas, as quais acabam, por fim, sendo desviadas de seu primitivo escopo, por causa da interferência da parte não-intencional sobre a parte intencional das deliberações governamentais.

Assim, a autoridade pública atira no que vê e acerta no que não vê, o que a obriga a ter em mente os estratos da população que não são alvo da política econômica tanto quanto aqueles que o são. Ora, a existência de mecanismos perversos embutidos no próprio âmago da ordem econômica e social, em consequência de uma política de rendas distorcida, compromete a pontaria do poder público para atingir com precisão os objetivos que tem em mira.

Por outro lado, como já tivemos ocasião de assinalar, os interesses da maioria, por serem difusos e cobrirem extensas áreas da malha social, estão mais expostos a serem atingidos por resultados não-propositais da intervenção estatal. Nesse sentido, impõe-se que o Estado adote medidas compensatórias, com o fito de contrabalançar os desequilíbrios e prejuízos que acaso tenha provocado com a sua ação interventiva.

No caso da reforma regulatória, o ideal seria que, a título de compensação pelos efeitos colaterais da desregulamentação, fosse instituído o Ministério Público Econômico no âmbito do Poder Judiciário, aduzindo-se, mediante emenda que o próprio Executivo poderia encaminhar, uma letra a mais no inciso I do Artigo 128 da Constituição da República, em que se lê que o Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal (chefiado pelo Procurador-Geral da República), o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Como talvez não seja possível instituir um ministério público especializado sem que se crie, também, uma correspondente Justiça especial (coisa que, de resto, seria indesejável, uma vez que, à luz dos objetivos gerais da reforma regulatória, a Justiça especial ora existente no campo não-militar, que é a Justiça do Trabalho, deveria, a rigor, ser extinta), de todo modo, pode-se assim mesmo conjecturar, com base no que faculta o Parágrafo 4º do citado artigo da Constituição, sobre a possibilidade de introduzir, mediante lei complementar, algum mecanismo na organização e no estatuto da Procuradoria Geral da República que permita a ela atuar especificamente na órbita econômica, para proteger os “interesses difusos e coletivos” de que fala o inciso III do Artigo 129, do mesmo diploma legal.

O motivo que justificaria semelhante providência é que o Ministério Público pode agir de moto próprio, ao contrário dos juízes e tribunais, que precisam ser acionados pelas partes interessadas, o que importa em custos dificilmente suportáveis pela bolsa popular ou aceitáveis pelos que dispõem de recursos

mas não se dispõem a comprometê-los em demandas coletivas de retorno pessoal duvidoso. Ora, como o interesse público é difuso por definição, não sendo possível personalizar as respectivas partes interessadas ou sujeitos ativos, a figura do Procurador Público emprestaria fisionomia individualizadora à maioria sem rosto, passiva e inerte.

Por último, mas não menos importante, os procuradores federais constituem uma carreira alicerçada em bases meritocráticas, sendo recrutados por concurso público, circunstância que, além de representar uma garantia de competência profissional, confere-lhes, também, independência incomparavelmente superior à dos membros do Cade — Conselho de Defesa Econômica —, presos a soluções de compromisso ditadas pelos interesses corporativistas representados naquele colegiado, e à dos servidores da Secretaria de Direito Econômico, subordinados diretamente ao Poder Executivo.

2.3 - Sugestões de Natureza Administrativa

No nível da burocracia governamental, a sugestão é de que se utilize a recém-criada carreira de controladores internos (Cisetão) para o fim de não só monitorar o orçamento público da União, como também de auditar a performance regulatória do governo federal.

Ao utilizar o sistema de controle interno, de resto já existente, para exercer o controle de qualidade tanto da regulação econômica quanto da regulação social, o governo da União estará satisfazendo, pelo menos, a dois objetivos básicos. O primeiro é o de redefinir a função de planejamento econômico e social, ante o fato de a economia de mercado estar se tornando uma realidade irreversível no cenário nacional. Nessa perspectiva, o planejamento estratégico das empresas, à proporção que a economia se estabiliza e vai ficando mais previsível, tende a tornar ociosa, senão totalmente imprestável para efeitos externos, a estrutura de planificação montada pelo governo sob a égide do fracassado modelo de dirigismo econômico e centralismo tecnoburocrático, modelo esse desbancado pelo da democracia participatória, que é aquele em que a posição do Estado é menos de dizer o que os outros devem fazer do que a de dizer o que ele próprio faz, prestando contas em vez de somente cobrá-las, prestação de contas, aliás, em que está obrigado a provar que cumpre tão bem as regras que aplica a si mesmo (auto-regulação) quanto exige que sejam cumpridas as regras que aplica aos demais.

Esse sistema de prestação de contas, ou *accountability*, remete-nos ao segundo objetivo da sugestão aqui apresentada, que é o de o governo da União constituir, aproveitando ao máximo os recursos humanos já dis-

poníveis na SEPLAN, um corpo técnico altamente capacitado, composto de analistas de políticas públicas, com formação interdisciplinar, profissionalmente aptos a avaliar, em termos de administração por objetivos ou resultados, a eficiência e eficácia das decisões governamentais, não só sob o ângulo orçamentário como, principalmente, sob os prismas econômico e social, aí compreendida a dimensão regulatória.

Essa espécie de força-tarefa ou função de Inteligência não teria, é claro, qualquer caráter policial ou de espionagem, tampouco se confundiria com a missão fiscalizadora e eventualmente repressora do serviço de inteligência que se projeta criar na órbita da Receita Federal. Com efeito, a Inteligência a serviço da *accountability* diferencia-se perfeitamente da inteligência fazendária ou orçamentária, nada impedindo que as três se articulem e se complementem, tal como prefigurado no pioneiríssimo PPBS — Planning, Programming, and Budgeting System —, sistema que, superado por ulteriores refinamentos em matéria de avaliação do desempenho do setor público, certamente perdeu um bocado em questão de technicalidades mas não tanto assim em termos de filosofia e estratégia.

Por último, e o mais importante sob o ângulo da reforma regulatória, a Inteligência a serviço da *accountability* seria essencial para reduzir a margem de captura do instrumental do Estado, na medida em que aparelharia intelectualmente o poder público, dotando-o de competente e suficiente capacidade analítica para não se deixar influenciar pelo viés embutido nas informações passadas aos órgãos reguladores pelas empresas reguladas. De fato, o regulador depende essencialmente do regulado para obter as informações imprescindíveis à implementação das normas econômicas. Ora, essas informações são naturalmente tendenciosas sem que para isso precisem ser maliciosas.

Com efeito, esses dados são, quase sempre, aqueles mesmos que as próprias empresas utilizam no planejamento estratégico de suas atividades, até porque produzir informações só para-o-governo-ver implicaria certamente pesado ônus adicional, uma vez que a informação, sobretudo na era tecnológica, é, como se sabe, o insumo mais precioso e por isso dispendioso. A questão, portanto, é de viés e não de dolo ou fraude, o que quer dizer que se precisa de sintonia fina para detectá-lo e corrigi-lo, coisa que só é possível obter através da interpretação crítica dos dados e não apenas através da ingênua verificação da fidedignidade dos mesmos, segundo critérios meramente administrativos ou puramente quantitativos.

Essa faceta da questão regulatória revela o quanto pode ser não só útil como até mesmo crucial o papel de instituições como o IPEA e o IBGE na criação de sofisticados e eficientes mecanismos de anticaptura no nível da informação, proporcionando a massa crítica necessária à formação de quadros

governamentais especialmente treinados para emular com seus pares ou contrapartes da área empresarial, em matéria de conhecimento e excelência profissional. Em suma, significa dizer que o sucesso da reforma regulatória depende de uma política de recursos humanos capaz não só de formar, como sobretudo de reter no serviço público, profissionais de alto nível, evitando a migração de cérebros, que no Brasil, diferentemente de outros países, verifica-se não tanto por causa dos atrativos do setor privado quanto por causa da subutilização e sub-remuneração no setor governamental.