

GOVERNANÇA E CAPACIDADE REGULATÓRIA: NOTAS DE PESQUISA

Bruno Queiroz Cunha¹
Alexandre de Ávila Gomide²
Ricardo Antônio de Souza Karam³

1 INTRODUÇÃO

A abordagem das capacidades estatais é um importante instrumento de interpretação da mecânica de formulação e de implementação de políticas públicas. Diferentes áreas têm sido analisadas por meio dessa lente interpretativa, entre elas políticas e programas em áreas sociais e econômicas, inclusive infraestrutura.⁴ Entretanto, tais interpretações tenderam a deixar de lado uma função crucial do Estado: a regulação.⁵

A ação regulatória do Estado detém protagonismo na agenda de governo há pelo menos duas décadas. Como se sabe, agências reguladoras autônomas foram adicionadas à estrutura do Estado brasileiro entre meados dos anos 1990 e início do século XXI. Desde então, em inúmeros projetos e políticas públicas, o que incluiu vultosas delegações de empreendimentos à iniciativa privada, tais órgãos jogaram – e jogam – papel decisivo. Além de reguladores *stricto sensu*, são *experts* setoriais com vasto conhecimento empírico, em virtude da interação diuturna com setores econômicos e o perfil especializado de seus quadros.

No restante deste texto, discorre-se sobre uma agenda de pesquisa em construção, que propõe investigar as capacidades estatais que tocam o ramo da regulação econômica e suas instituições, com foco particular em áreas de infraestrutura. Tal agenda busca inquirir a respeito dos atores, organizações e principais elementos institucionais, como processos decisórios e estruturas próprias de governança e de coordenação.

2 ESPECIALIZAÇÃO OU FRAGMENTAÇÃO?

O padrão de reforma e evolução estatal nas duas últimas décadas teve como um dos principais alicerces a desconcentração do Estado, com o deslocamento de competências do centro para agências estatais e organizações não estatais autônomas. Porém, a tendência à especialização administrativa, cujos objetivos são ganhos de eficiência, também aumentou a possibilidade de fragmentação decisória, de problemas de coordenação e de sinergia. Na esfera da regulação, essa questão é particularmente relevante.

Em muitos casos, a teoria aponta que a descentralização de funções do Estado desencadeia o risco de surgimento de núcleos de “subgoverno”, além de organizações “centrífugas” e autorreferenciadas (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010). Aponta-se também a possibilidade de balcanização (Cox; McCubbins, 2001; Stein; Tommasi, 2007), situação em que organizações interdependentes dispensam laços de contato e a troca de informações na execução de suas missões.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) no Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa e chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) no Ipea.

4. Vide, por exemplo, Gomide e Pires (2014).

5. Aqui se entende regulação como o processo de gestão e governança estatal de setores produtivos relevantes, por meio de normas e parâmetros de comportamento, incentivos e punições, e com a finalidade de alinhar os interesses privados ao interesse público. Tal atividade está, em larga medida, alocada nas agências reguladoras, no âmbito federal.

Como resultado, instituições podem tornar-se “egocêntricas”, como sugerem Wegrich e Štimac (2014), dado que a construção da identidade institucional passaria por uma percepção seletiva da realidade prática. Outra decorrência é a emergência do “viés de especialista”, circunstância em que “especialistas” disciplinares, temáticos ou setoriais tornam-se atores centrais, o que pode levar à perda de visão do todo – ou seja, das relações externas de poder, ideias e grupos de interesse (Wegrich; Štimac, 2014).

No caso de áreas de política pública em que setores de planejamento e regulação estão interligados, o distanciamento excessivo entre essas duas funções pode impactar negativamente na convergência entre propósitos, sacrificando a coesão setorial (Bressers; O’toole Jr., 1998). O resultado seriam relações excessivamente formalistas e hierarquizadas; ou o inverso, predominando o casuísmo e a imprevisibilidade.

Há um volume crescente de trabalhos atentando para tais problemas e desajustes. Peters (2008), por exemplo, pontua a recente tendência de renovada ênfase sobre a coordenação de ações e processos decisórios estatais, inclusive com recentralização. Importante notar que a recentralização, nesse caso, não implica necessariamente em reconcentração, ou seja, nem sempre há a reabsorção pelo poder central e os ministérios de funções delegadas a agências ou ao mercado. O que parece ascender como veículo de coordenação e recentralização são propostas na esfera da governança, ou mesmo a criação de instituições complementares que possam corrigir *gaps* decisórios ou vazios institucionais.

3 CAPACIDADE REGULATÓRIA – CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

Gomide e Pires (2012; 2014) articularam duas dimensões de capacidade estatal, sendo uma endógena ao Estado e outra de caráter exógeno. No primeiro caso, tratam-se das capacidades de tipo administrativa, que dizem respeito às potencialidades e atributos técnicos da burocracia e internos ao Estado. Com respeito à dimensão exógena, que detém essa característica pelo fato de vincular o aparelho Estatal a atores externos, leva-se em conta a aptidão relacional da máquina pública com tais atores, de maneira a atender tanto a fins democráticos e de legitimidade quanto de eficácia decisória. Essas duas dimensões versam sobre capacidades de tipo instrumental ou procedimental.

Em uma perspectiva complementar, Lodge e Wegrich (2014) propõem uma concepção para capacidades estatais que detém um caráter mais teleológico ou finalístico. Os autores estabelecem quatro tipos de capacidades, preferindo tratá-las não como *estatais*, mas, agregadamente, como *administrativas*.

O foco de Lodge e Wegrich (2014) está na aptidão do Estado para a resolução de problemas, ou seja, no conjunto de capacidades que, associadas, levariam a uma maior efetividade da ação pública. Tais capacidades são: *i*) analítica; *ii*) de coordenação; *iii*) de entrega; e *iv*) regulatória. As duas primeiras são autoexplicativas e, em boa medida, repercutem diretamente sobre a habilidade do Estado de reter inteligência e influência em face do risco de fragmentação. A entrega relaciona-se com a capacidade de “fazer acontecer”, seja direta, seja indiretamente. A capacidade regulatória, mais bem descrita a seguir, opera no terreno da gestão da autoridade e das interdependências a que estão sujeitas as instituições regulatórias estatais.

Há complementaridades importantes entre as noções instrumental e teleológica, sendo uma dessas complementaridades atinente à esfera das capacidades regulatórias. Sobre estas, Lodge (2014) aponta a reputação como componente central. Quanto pior a reputação do Estado no emprego da regulação – ou seja, na efetiva aplicação do instrumento na prática –, maior tenderá a ser o formalismo

e a busca por meios de insulamento da atividade regulatória em relação ao governo central, justamente para corrigir sinais de deterioração reputacional.

Todavia, esse caminho ignora a necessidade de julgamento e discricionariedade no uso da regulação, que transcorre em um ambiente de interdependências e incertezas. Segundo Lodge (2014), a noção de capacidade regulatória envolve o exercício da discricionariedade tanto quanto o controle sobre ela. A discricionariedade, neste caso, pode ser “controlada”, não somente por ferramentas restritivas, como a análise de impacto ou de custo-benefício, mas a partir da capacitação e do desenvolvimento analíticos dos reguladores em distintas *expertises*, o que lhes conferiria autoridade para um maior escopo de atuação (Lodge, 2014). Essa visão contrasta com a lógica tradicional de restrição da discricionariedade, segundo a qual as agências reguladoras serviriam essencialmente como “correia de transmissão” entre a política e a técnica (Eisner, 2000; Levy; Spiller, 1994).

Capacidade regulatória é, portanto, mais abrangente que a noção de qualidade regulatória. Esta se apoia na previsibilidade e no controle da discricionariedade em regimes regulatórios como maneira de assegurar os chamados “compromissos críveis” por parte do Estado. De bases neoinstitucionalistas (no sentido econômico), tal concepção busca trazer segurança jurídica ao investimento privado.

Qualidade regulatória é uma agenda bastante sedimentada em âmbito internacional. No Brasil, ao longo de diferentes estágios, buscou-se qualificar o modelo regulatório de acordo com as mesmas bases da reforma regulatória dos anos 1990, seguindo também os conceitos de qualidade regulatória (Cunha, 2016; OECD, 2008).

Esse tipo de modelo mostrou limitações práticas no mundo todo, sendo cada vez menos efetivo insistir unicamente na busca por avanços na direção da estabilidade, desacoplamento institucional e restrição da discricionariedade. Como afirma Lodge (2008), a ideia de “abdicação” do componente político na esfera da regulação é uma visão “tola”, que não resiste à prática.

O Brasil, a despeito de tentativas constantes de seguir a trilha do reforço da estabilidade de regras, vivenciou e continuará vivenciando circunstâncias e episódios práticos em que a adaptação institucional se faz presente. Por exemplo, conforme as situações e episódios a seguir descritos.

- 1) Interrupção da comercialização de serviços regulados por determinação judicial, particularmente severa em 2013, dando origem também à criação do Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec).
- 2) Mudanças na agenda com repriorização de objetivos para a regulação, incluindo metas de desenvolvimento industrial e inovação tecnológica, com a participação de empresas públicas e a utilização de regras de conteúdo local nos setores de petróleo e logística.
- 3) Término de longos períodos de concessão em alguns setores, que precisam ser equacionados levando em conta contextos e oportunidades tecnológicas atuais, como no caso de ferrovias e telecomunicações.
- 4) Situações de “maldição do vencedor”, quando a má seleção de concessionários impacta longamente na esfera regulatória, por vezes requerendo nova rodada de exame político, o que pode vir a se confirmar em concessões recentes na área de logística, no país.

- 5) Tendência internacional por investimentos e conversão de redes já instaladas em infraestruturas verdes ou sustentáveis, o que, em breve, pode levar à necessidade de repactuações e decisões de política pública, também para fins de adequação a pactos internacionais.

Essa curta lista de exemplos, além de outros, está associada a duas categorias de contingências. A primeira é a da incerteza. Dada a racionalidade limitada dos agentes e a assimetria informacional, contratos são por natureza incompletos, o que significa dizer que nenhum sistema de regras e instituições será absolutamente imune a circunstâncias inesperadas e não previstas.

A segunda diz respeito à limitação de estruturas de governança híbridas, como é o caso de arranjos regulatórios. Estes envolvem tanto instrumentos de incentivo e punição hierárquicos quanto de mercado (Williamson, 1996). Nesses casos, sempre haverá a possibilidade de concessionários e, em certa medida, também o Estado de utilizarem sua posição relevante para paralisar a execução do contrato em troca de benefícios imediatos – ou ameaçar fazê-lo.

A solução tradicionalmente encontrada para lidar com incertezas, limitações de arranjos institucionais e episódios conjunturais, no caso brasileiro, tem sido pela via do aprimoramento *ex-ante* da qualidade da regulação, tendo em vista o aprendizado com problemas e situações de crise. Ocorre que a internalização, modificando *ex-ante* instituições e contratos, tem limites. Problemas informacionais e de incerteza, além de mudanças contextuais (econômicas e políticas) são inevitáveis. Portanto, insistir na neutralidade da regulação e em sua implementação puramente técnica passa a ser mais uma peça argumentativa do que efetiva (Lodge, 2014).

A capacidade regulatória, portanto, vincula-se à criação de inteligência regulatória, a qual opera em duplo sentido, conforme modelo ilustrado pela figura 1. O primeiro deles é o prospectivo, no qual as instituições regulatórias, particularmente as agências reguladoras autônomas, são capazes de informar desde o início o processo decisório. Desse modo, haverá, da parte das instâncias decisórias responsáveis pela formulação política, maior acurácia quanto a questões que impactarão no médio e longo prazos. Também haverá, quanto aos atores dedicados à regulação, como os quadros burocráticos das agências reguladoras, maior estímulo à sistematização de suas contribuições na construção das políticas públicas; além de aumentar a coesão entre planejamento e regulação.⁶ Por fim, haverá, reflexamente, incentivos à capacitação dos órgãos reguladores em *expertises* outras que venham a potencialmente impactar em suas atividades no longo prazo.⁷

A dimensão retrospectiva da inteligência regulatória recai sobre a relação entre formuladores e implementadores em sentido inverso, ou seja, quando um programa, projeto ou empreendimento já se encontra em operação e sob a esfera fiscalizatória de agências reguladoras.⁸ Nessas circunstâncias, problemas e novas oportunidades também têm alta probabilidade de emergir e poderão requerer o tratamento pelo Estado, mesmo que os limites institucionais vigentes não respondam automaticamente.

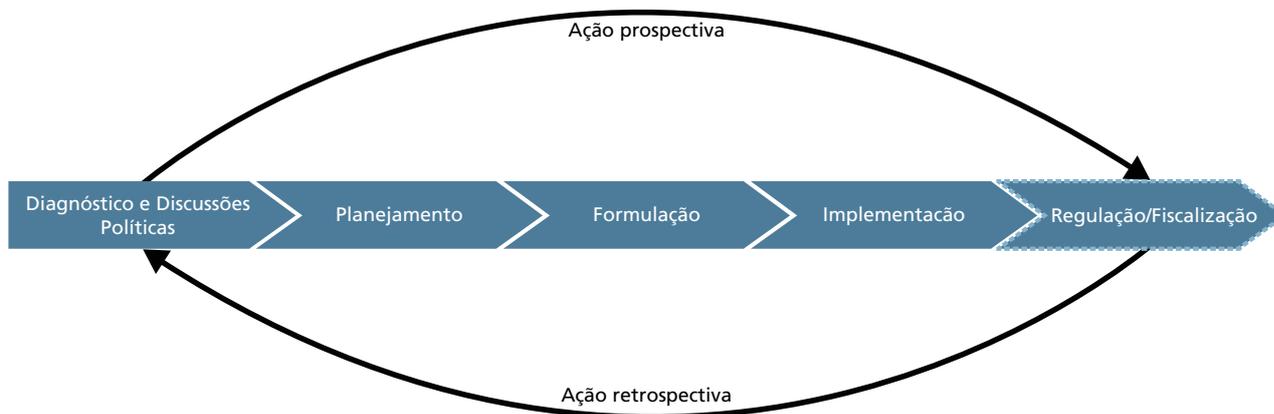
6. *Survey* realizado com carreiras de infraestrutura em 2015, em projeto compartilhado entre o Ipea e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), demonstra a baixa interação que a burocracia das agências reguladoras tem com outros órgãos, o que não ocorre com respeito a empresas privadas, as quais são mais prestigiadas no aspecto interativo. Para mais informações, vide *Cadernos Enap* nº 46, de setembro de 2016.

7. A dimensão prospectiva também estaria apoiada no reforço de uma função existente, mas pouco sistematizada, que diz respeito à elaboração de estudos e pesquisa por parte dos quadros especializados das agências reguladoras, expressa na Lei nº 10.871/2004.

8. Muito embora se deva observar que a separação entre formulação e implementação é, na melhor das hipóteses, didática, pois teoria e prática são consistentes em afastar a eficácia da separação entre tais etapas, observando-as mais em conjunto e em fluxo. Sobre isso, vide Parsons (1996).

Um exemplo são intercorrências em contratos de concessão para além do que dispõem a peça contratual ou a matriz de risco.⁹

FIGURA 1
Inteligência regulatória



Elaboração dos autores.

O que se depreende dos arranjos institucionais regulatórios vigentes no país, notadamente na área de infraestrutura, é que não existem claros protocolos de coordenação que possam, ao longo do tempo, ser acionados de modo ágil e tempestivo, a fim de solucionar entraves inesperados ou atender a novas oportunidades que ocasionalmente surjam. Do mesmo modo, a narrativa predominante, de necessidade de desacoplamento entre a política e a técnica, sedimenta uma cultura de não cooperação entre a administração direta e as agências reguladoras. Nessa circunstância, a interdependência é meramente estática ou mesmo neutralizante, tendente apenas a “mínimos denominadores comuns”, sem potencial inovativo e adaptativo (Wegrich; Štimac, 2014). Não se veem movimentos claros de aperfeiçoamento dessa realidade, por parte do governo federal.

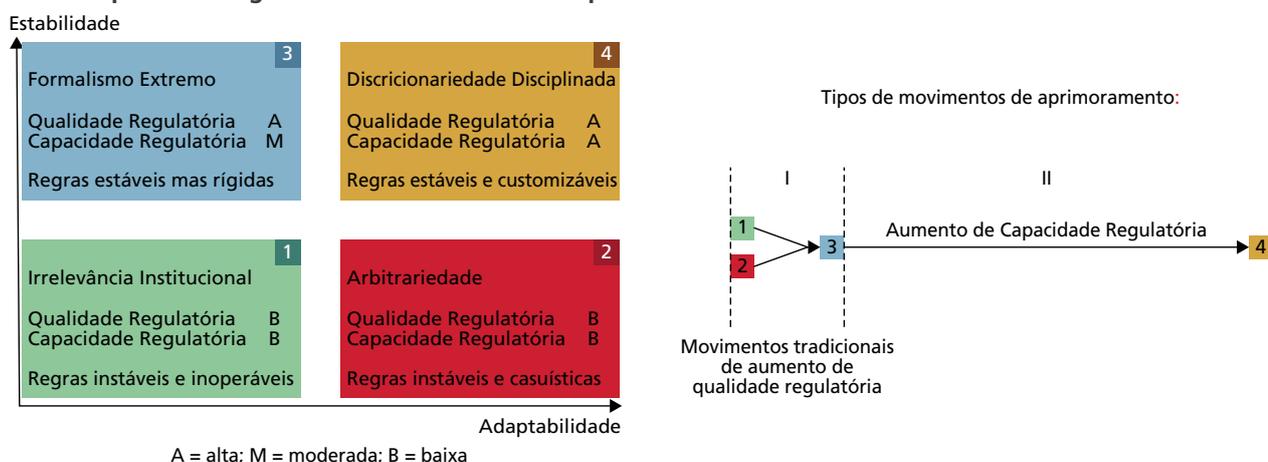
Situações de deficiência de coordenação, em que casos relevantes podem cair em vazios institucionais, podem ser resolvidas primeiramente via mudança cultural, reconfigurando o papel das instituições regulatórias em bases mais amplas e, conforme apontado acima, permitindo maior discricionariedade, no sentido articulado por Lodge (2014). Em segundo lugar, há a alternativa do estabelecimento de protocolos de coordenação formais, com o aumento da frequência de encontros entre atores, mediante o estabelecimento de requerimentos procedimentais transparentes.

4 A PROPOSTA DA PESQUISA

A estruturação da regulação no país buscou separar a esfera da regulação da atividade de formulação de políticas. Isso deixou precariedades ou vazios institucionais que parecem gerar o risco de fragmentação e estancamento. Do ponto de vista conceitual, emana a necessidade de inclusão de uma segunda dimensão de análise. Essa dimensão é a da adaptabilidade, conforme expresso na figura 2.

9. É o que parece ocorrer no momento com respeito a recentes concessões de aeroportos no país, para as quais discussões relativas ao pagamento de outorgas parecem refletir num *gap* regulatório e institucional, gerando indefinição entre os ministérios e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

FIGURA 2
Capacidade regulatória e movimentos de aprimoramento



Elaboração dos autores.

Na figura 2, movimentos ascendentes ao longo do eixo da estabilidade são os mais usualmente buscados, mediante a passagem das situações 1 e 2 para 3. Por exemplo, o Projeto de Lei do Senado nº 52/2013, que retoma a discussão sobre uma lei geral das agências reguladoras, foca, novamente, no disciplinamento e na estabilidade da regulação, sem, contudo, avançar no quesito da adaptabilidade. Por outro lado, a capacidade regulatória requer um movimento progressivo no eixo da adaptabilidade, em paralelo ao ganho de estabilidade. Nesse caso, reformas teriam que mirar a situação 4.

A análise das condições necessárias para a transição para a situação 4 constituem objetivos da pesquisa que dá título a esta nota, e requerem, conforme descrito a seguir.

- 1) Diagnosticar as instituições e protocolos de coordenação existentes, formais e informais, mapeando o grau de coesão entre as esferas de planejamento setorial e regulação do governo federal.
- 2) Analisar, por meio da comparação entre setores, as capacidades regulatórias dos atores e instituições relevantes, inclusive a burocracia, de modo a aferir a aptidão para operar nas dimensões da estabilidade e da adaptabilidade simultaneamente.
- 3) Oferecer contribuições na esfera das arquiteturas institucionais e processos decisórios, levando em conta *trade-offs* e distintos cenários.

Uma agenda de pesquisa desse tipo contribuirá para o aprimoramento da coordenação estatal e, mais precisamente, junto a programas cruciais de governo no setor de infraestrutura. Normas emanadas do Conselho do Programa de Parcerias de Investimento (PPI) enfatizam a necessidade de justificativa das “escolhas regulatórias” nos novos projetos, o que não pode ser feito sem uma visão dinamicamente orientada, em linha com a proposta de capacidade regulatória.

REFERÊNCIAS

- BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management**: Geert Bouckaert, B. Guy Peters, Koen Verhoest. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- BRESSERS, H. T. A.; O'TOOLE JR., L. J. The selection of policy instruments: a network-based perspective. **Journal of Public Policy**, v. 18, n. 3, p. 213-239, 1998.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The institutional determinants of economic policy outcomes. *In*: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (Org.). **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. Edição Especial, p. 473-485, 2016.
- EISNER, M. A. **Regulatory Politics in Transition**. 2. ed. Baltimore: John Hopkins University Press, 2000.
- GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Política-Institucional**, v. 2, p. 25-30, 2012.
- GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **Journal of Law Economics Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.
- LODGE, M. Regulation, the regulatory state and European politics. **West European Politics**, v. 31, n. 1-2, p. 280-301, March 2008.
- LODGE, M. Regulatory Capacity. *In*: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). **The problem-solving capacity of the Modern State**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 63-85.
- LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). **The problem-solving capacity of the Modern State: governance challenges and administrative capacities**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- OECD. **Brazil: Strengthening Governance for Growth**. Paris, 2008.
- PARSONS, W. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Edward Elgar Pub, 1996.
- PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 289-307, 2008.
- STEIN, E.; TOMMASI, M. Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. *In*: MACHINEA, J. L.; SERRA, N. (Org.). **Visiones del desarrollo en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2007. p. 77-156.
- WEGRICH, K.; ŠTIMAC, V. Coordination capacity. *In*: WEGRICH, K.; LODGE, M. (Org.). **The problem-solving capacity of the Modern State**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 41-62.
- WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.