

# (RE)CONTEXTUALIZANDO A GOVERNANÇA REGULATÓRIA: UMA VISÃO SISTÊMICA DE PROBLEMAS DE “SEGUNDA GERAÇÃO”

Bruno Queiroz Cunha<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Verifica-se um maior peso regulatório na dinâmica das economias capitalistas mundiais nas últimas décadas, fruto da priorização de medidas indiretas de intervenção estatal (Anheier e Alter, 2016). Pretensamente, o ganho de importância relativa da regulação significaria a substituição de ferramentas de cunho mais interventivo, como os instrumentos distributivos diretos e de natureza fiscal.

Outra característica da agenda que preconiza a governança estatal por meio da regulação é a ênfase em sua despolitização, ou a “purificação técnica” da regulação. Nesse sentido, a governança regulatória ressaltaria valores tais como previsibilidade, estabilidade e disciplinamento procedimental, todos eles, ao cabo, “auditáveis”, inclusive à luz das chamadas “boas práticas” internacionais.

Argumenta-se, conforme será desenvolvido neste trabalho, que esse programa institucional abdica de uma visão histórico-contextual e, assim, deixa de lado a possibilidade de a regulação e de suas instituições ocuparem um papel dinâmico mais efetivo nas políticas públicas. Nesse sentido, o presente trabalho procurará estabelecer um diagnóstico mais atual e conceitualmente inédito acerca de problemas de “segunda geração” no campo da governança regulatória. Isso será feito por meio de uma análise situada em debates pós-gerenciais e no estágio de pós-agencificação do Estado.

Para tanto, este artigo contém quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, delimitam-se o conceito e os efeitos práticos da governança regulatória, tendo por base seu recorte convencional. Na seção 3, faz-se uma crítica à aceitação estática da visão convencional, enfatizando, por conseguinte, a presença de problemas de “segunda geração”. Ao final, na seção 4, argumenta-se pela necessidade de a governança regulatória apontar para um maior engajamento de órgãos reguladores com a política pública, reforçando a capacidade de coordenação e a interação sistêmica.

## 2 GOVERNANÇA REGULATÓRIA: CONCEITO E APLICABILIDADE PRÁTICA

Governança regulatória pode ser entendida como a maneira pela qual o Estado gerencia o emprego da regulação e orienta o funcionamento de órgãos reguladores ao longo do ciclo de políticas públicas, mediante a interação entre um conjunto de atores-chave, estatais e não estatais. Correa *et al.* (2008), reproduzindo entendimento dominante e de cunho conservador, associam a governança regulatória ao desenho institucional atribuído às agências reguladoras e à qualidade de seus processos decisórios. Qualidade, por sua vez, no recorde adotado pelos autores, englobaria um conjunto de dimensões e atributos, tais como a autonomia decisória de órgãos reguladores, a transparência de seus procedimentos e o uso de métodos de calibragem e aferição de impacto das iniciativas de intervenção.

Essa noção de qualidade regulatória guarda relação direta com a ideia mais abrangente de “boa governança”, com a qual compartilha o substrato normativo. O modelo da “boa governança”

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

assenta-se sobre uma perspectiva de Estado que ressalta o papel mediador de interesses e corretor de instabilidades das instituições públicas. Ainda que isso não resulte na retração por completo do Estado, induz a um programa no qual o aparato estatal é austero, tanto no tocante ao arcabouço político-institucional quanto à sua capacidade de alocação fiscal direta para a implementação de políticas públicas.

A agenda por trás desse modelo de governança regulatória é inspirada por modelos gerencialistas – ligados à nova gestão pública (NGP), ou *new public management* (NPM) – e pela nova economia institucional (NEI), de viés marginalista e racionalista. Nesse sentido, essa mesma agenda enfatiza, de modo a fazer valer as premissas da qualidade regulatória, os benefícios da agencificação e do estabelecimento de garantias em prol da autonomia administrativa de órgãos reguladores, a fim de resguardá-los do controle político direto.

Nuclear a essa abordagem de governança regulatória é a ideia de disciplinamento e precisão na intervenção estatal. O propósito é gerar estabilidade e previsibilidade, estas entendidas como favoráveis ao setor privado e à sociedade como um todo. Como alerta Roberts (2010), essa postura opera por meio de uma “lógica da disciplina”. Tal lógica embute “um argumento tático de que a melhor maneira para promover as virtudes de visão de futuro, consistência e espírito público [é] transferindo a autoridade sobre certas escolhas para especialistas protegidos da interferência política” (*ibidem*, p. 14, tradução do autor).

Do ponto de vista prático, a governança regulatória é recorrentemente instrumentalizada por intermédio de iniciativas de qualidade regulatória (ou *better regulation*). Esta se vê operacionalizada mediante a difusão de boas práticas em escala global, a partir de instrumentos e métricas validados internacionalmente. Há, nesse sentido, um objetivo de harmonização internacional de um “pacote” de governança regulatória entre diferentes economias e sistemas jurídico-administrativos. O patrocínio particular do Banco Mundial e, sobretudo, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), asseguram a difusão global dessa mesma abordagem e suas “boas práticas”.

Em sinergia com o objetivo de disciplinamento do Estado e sua “despolitização”, técnicas e padrões de *benchmarks*, ranqueamento e harmonização ganham especial destaque. Davis *et al.* (2012) definem esse movimento como a difusão da “governança por indicadores”, que ressalta vetores de emulação e secundariza peculiaridades contextuais. Na interpretação de Power (1999), esse mecanismo seriam as manifestações da “sociedade do controle”, a qual busca conter-se por meio do emprego de rituais de verificação e de escrutínio minucioso de suas ações.

A OCDE produz o *indicators of regulatory policy and governance* (iReg).<sup>2</sup> Esse indicador afere, por meio da aplicação de *survey* junto a governos nacionais, o quão aderentes são as práticas e o desenho institucional de cada país às recomendações da OCDE na seara da governança regulatória. No iReg, tais recomendações são agrupadas em três dimensões, a saber: *i*) engajamento de *stakeholders*; *ii*) uso *ex ante* de análise de impacto regulatório (AIR); e *iii*) uso de avaliação *ex post*. Ou seja, quanto mais elevado o grau de internalização do conjunto de recomendações em cada jurisdição, maior o escore do país no indicador iReg da OCDE. *A contrario sensu*, deficiências ou particularidades locais que sejam desviantes desse arcabouço serão avaliadas negativamente.

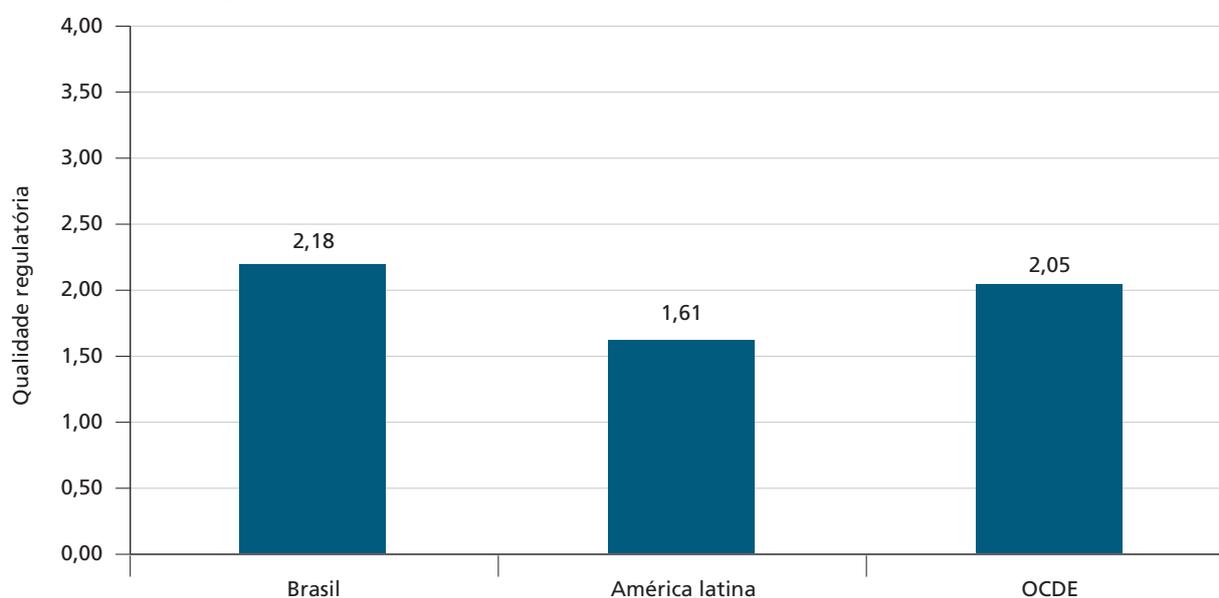
2. Detalhes do indicador, inclusive sua metodologia de cálculo, podem ser encontrados em: <<https://goo.gl/d3Yys3>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

Concernente ao caso brasileiro, como será detalhado a seguir, há um esforço longo e sustentável de absorção de ferramentas e práticas internacionais no âmbito da governança regulatória. Esse movimento, que percorreu diferentes fases,<sup>3</sup> apoiou-se também em diagnóstico da OCDE, a qual, em 2008, em estudo intitulado *Relatório sobre a Reforma Regulatória – Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento* (OCDE, 2008), expôs recomendação no sentido da necessidade de o Brasil reforçar a internalização de ferramentas de qualidade regulatória em linha com a visão da organização. Isso incluiria a AIR, além de alterações em procedimentos de consulta e audiência públicas, revisões na relação entre agências reguladoras e o Poder Legislativo, e a ênfase em mecanismos de transparência e previsibilidade dos atos administrativos das agências.

### 3 ATUALIZANDO O DEBATE: PROBLEMAS DE "SEGUNDA GERAÇÃO" À LUZ DO CASO BRASILEIRO

Se o Brasil já deteve um regime regulatório severamente incompleto e pouco estruturado (Abranches, 1999), essa incompletude, embora ainda não integralmente resolvida, já se vê atenuada, principalmente em virtude da iniciativa individual das próprias agências reguladoras federais (Cunha, 2016). Episódios de mudança organizacional beneficiaram-se do decurso do tempo e da decantação do modelo de agências no aparato estatal brasileiro, o que permitiu aprendizado e certo amadurecimento institucional. Consequência disso é que, segundo o iReg da OCDE, o país detém hoje um nível de qualidade regulatória superior à do conjunto dos demais países latino-americanos e, surpreendentemente, também à média das nações da própria OCDE. É o que demonstra o gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Qualidade regulatória medida pela OCDE (2016)



Fonte: OCDE (2016).

Elaboração do autor.

Obs.: Dados entre 0 e 4, da menor para a maior qualidade regulatória.

3. Cunha (2016) detalha em três fases a evolução da macropolítica regulatória no país, ao passo que Cunha e Karam (2017) ressaltam questões afetas à vinculação entre os papéis regulador e de planejamento do Estado brasileiro.

Ainda que os dados expostos no gráfico 1 sejam questionáveis em sua magnitude, haja vista não parecer fidedigna a superioridade brasileira *vis-à-vis* os países integrantes da OCDE, argumenta-se que há validade *direcional* na lógica do indicador referido. Essa validade diz respeito ao fato de órgãos reguladores brasileiros, em sua maioria, terem buscado o alinhamento às boas práticas internacionais nos últimos anos, o que assegurou um grau razoável de sincronia com as recomendações da OCDE.<sup>4</sup>

Por esse motivo, questões estruturais afetas à qualidade regulatória, entendida no contexto da incorporação de ferramentas e expedientes referidos como boas práticas, não são atualmente o maior entrave ao aprimoramento da governança regulatória no país. Embora a aproximação de práticas internacionais não seja um fim em si mesmo, inegavelmente, ao longo dos anos, foi possível reforçar o modelo de agências dentro da mesma lógica que orientou a criação desses órgãos, a partir dos anos 1990. Essa lógica coincidiu com a tentativa de incorporação, pelo Brasil, do modelo de Estado regulador, impulsionando esforços de separação entre a política e a técnica, ou entre a formulação e a implementação (Majone, 1997).

Nesse sentido, problemas de “primeira geração”, que dizem respeito à estruturação do modelo de agências em padrões conhecidos, estão, senão plenamente resolvidos no país, já encaminhados ou em rota de solução previsível. Entre outros, o projeto de lei (PL) que tramita em estágio avançado no Congresso Nacional como PL nº 6.621/2016, que versa sobre uma lei geral das agências reguladoras, reflete esse movimento de assimilação das tendências internacionais. O PL incorpora medidas que, em certo grau, reforçam o tecnicismo das agências, mas também trazem expedientes que buscam promover maior controle social.<sup>5</sup>

Outra evidência quanto à acomodação de problemas de “primeira geração” diz respeito à gestão de pessoal das agências, as quais contam com servidores de carreira altamente qualificados.<sup>6</sup> A estruturação de sua força de trabalho em carreiras públicas assegurou contínuismo e consistência.

Resultado prático do arrefecimento de problemas de “primeira geração” pode ser observado a partir de estudo produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que aponta os principais achados de auditoria do exercício 2017, como mostra o gráfico 2. Nele, denota-se o baixo impacto da regulação em achados de auditoria – apenas 2%. Uma série de outras questões apresentaram-se como mais problemáticas ao TCU do que a regulação *stricto sensu*. Isso demonstra, a nosso ver, que elementos estáticos da regulação e sua efetividade prática estão em níveis satisfatórios, ponderados os efeitos de outros aspectos da política pública, conforme identificado pelo TCU.

4. Por exemplo, mesmo que o Brasil não seja membro da OCDE, um conjunto de agências brasileiras frequenta regularmente fóruns da organização, entre eles a Rede de Reguladores Econômicos. Para mais detalhes, vide: <<https://goo.gl/CfVB9P>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

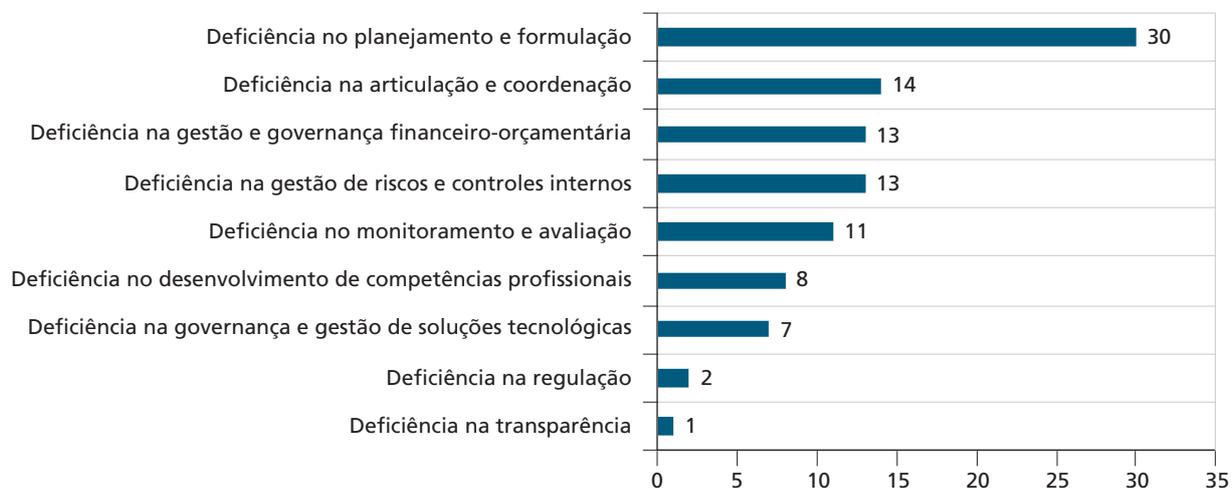
5. Há críticas a serem feitas à abordagem convencional da governança regulatória e ao que dela se incorporou ao PL nº 6.621/2016, algumas das quais estão contidas na *Nota Técnica* número 22 do Ipea (Cunha, 2018b).

6. Acerca das carreiras das agências reguladoras, ou sua “regulocracia”, ver, por exemplo, Cunha (2017; 2018a).

GRÁFICO 2

**Problemas estruturais dos achados de auditoria do TCU (2017)**

(Em %)



Fonte: Relatório de políticas e programas de governo (Brasil, 2017).  
Elaboração do autor.

Ao se afirmar que problemas de “primeira geração” estão resolvidos ou encaminhados, reconhece-se que os prognósticos da reforma regulatória dos anos 1990 foram, ao menos ao nível organizacional das agências, sustentados ao longo do tempo, sem descontinuidades. Isso ocorreu por meio da busca pela incorporação de boas práticas internacionais. Não significa, contudo, que daí se depreenda uma perfeita governança regulatória, mas simplesmente a referida consistência intertemporal.

Sendo assim, lança-se a hipótese de que a regulação no Brasil encontra-se mais deficiente em seu papel dinâmico e sistêmico, e não mais no estático. O papel dinâmico toca à capacidade do conhecimento regulatório e à *expertise* de suas instituições atuarem de modo mais sinérgico e intersetorial, alcançando atores e organizações a elas relacionadas, em especial de dentro do próprio aparato do Estado – assim, fluindo informação e propiciando maior coordenação governamental.

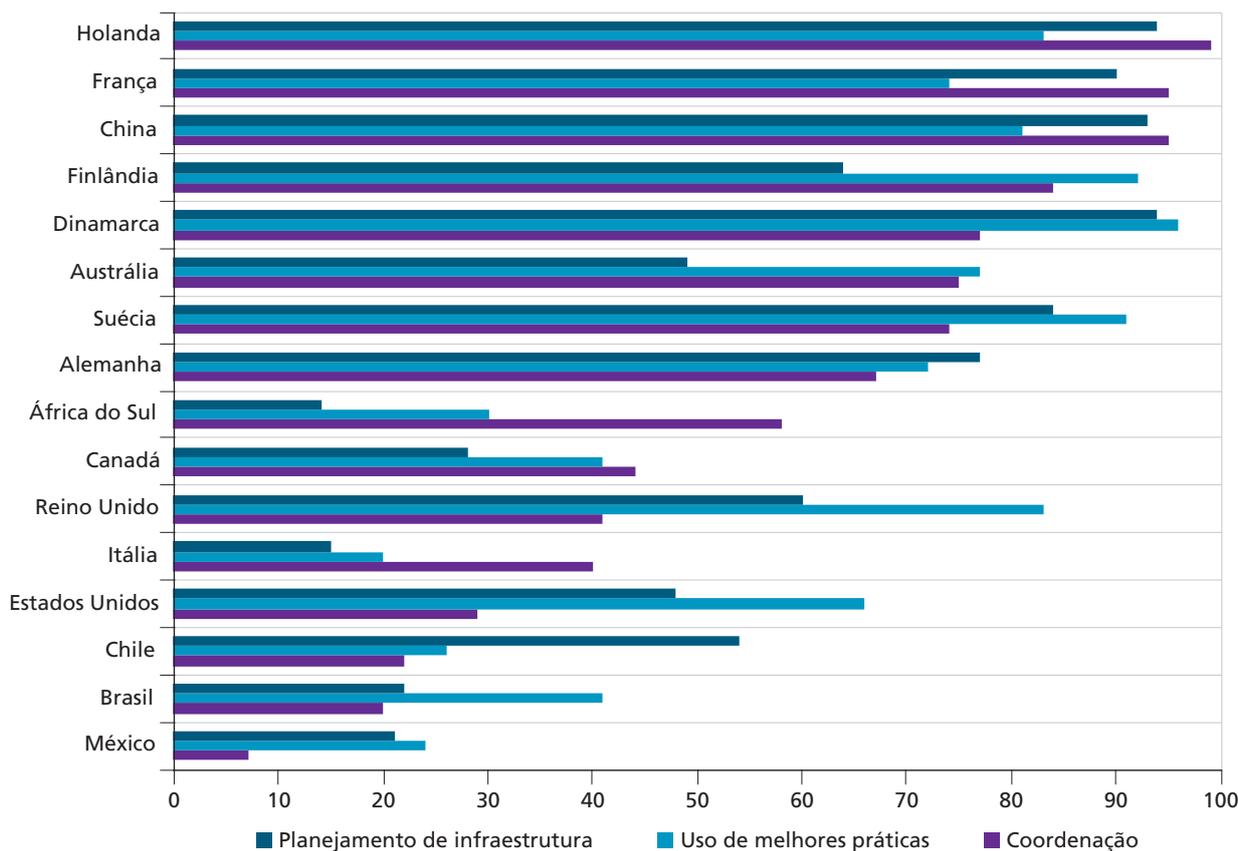
Planejamento e coordenação, como se nota no gráfico 2, aparecem como os principais problemas nos achados de auditoria do TCU. Isso impacta a regulação mediatamente, na medida em que mesmo a OCDE, em regra mais focada em problemas de “primeira geração”, destaca a crescente importância da atuação prospectiva de órgãos reguladores, como se percebe a seguir:

a atividade regulatória tem se tornado cada vez mais importante nos Estados modernos, tanto na formulação de políticas (desenho regulatório) quanto na execução da política (implementação da regulação), porque reguladores têm uma *expertise* especial em buscar evidência relevante das ciências naturais e sociais, incluindo economia, finanças e teoria comportamental... *Reguladores são crescentemente prospectivos* e têm a vantagem de explorar novas áreas de interesse social (OCDE, 2014, p. 13, tradução e grifos do autor).

Coordenação é também a dimensão de pior desempenho do Brasil em estudo sobre a qualidade da governança de infraestrutura realizado conjuntamente pela OCDE e pela Hertie School of Governance. Como se nota no gráfico 3, o Brasil detém razoável *performance* na internalização de melhores práticas internacionais em governança de infraestrutura. Nesse quesito, o país está em nível

semelhante ao do Canadá e superior ao do México, do Chile, da Itália e da África do Sul. Por outro lado, planejamento e, especialmente, coordenação têm pontuação bem mais baixa, na escala de 0 a 100 – do pior para o melhor, respectivamente.

GRÁFICO 3  
Qualidade da governança de infraestrutura em países selecionados:  
três dimensões (2016)



Fonte: OCDE e Hertie School of Governance (2016).  
Elaboração do autor.

À luz dos dados acima, sugere-se que a coordenação figura como grave problema no âmbito da governança de infraestrutura, no caso brasileiro. É difícil imaginar que as agências reguladoras estejam imunes a ele, pois, ao perseguirem o exercício de um certo insulamento burocrático, adicionam custos de transação a arranjos institucionais setoriais que resultaram de processos de desconcentração do Estado e de reformas regulatórias.

No plano da burocracia das agências federais, há evidências empíricas da pouca interação entre os servidores de seus quadros próprios e os de outros órgãos de governo, o que seguramente impacta a coordenação intragovernamental (Cunha, 2017; Cunha, Pereira e Gomide, 2017). Esse tipo de cooperação intragovernamental seria desejável, haja vista que a temática da regulação percorre todo o ciclo de vida de algumas políticas públicas, desde a etapa da concepção dos projetos ou da formulação de políticas. Nesse sentido, órgãos reguladores tornam-se atores políticos, como explica Majone (2006, p. 237, tradução do autor), ao afirmar que “poucos estudantes de regulação negariam que,

em suas áreas de competência, agências [reguladoras] são um importante participante no processo de estabelecimento da agenda [de políticas públicas]”.

A título de exemplo da atualidade do tema da coordenação entre as agências reguladoras e as esferas de formulação de políticas públicas, vale observar o que a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) registrou em seu último planejamento estratégico. No documento, destacou-se a necessidade da construção de canais de contato mais dinâmicos com a esfera de formulação de políticas, de maneira que a agência possa oferecer suas contribuições à construção de políticas públicas setoriais, interagindo, assim, de maneira mais fluida com a administração direta:

#### 2.12.1. Participação para a construção de políticas públicas regulatórias para a aviação civil:

Muitas das principais leis e políticas regulatórias que regem a aviação civil são elaboradas com pouca ou nenhuma participação da Anac. Como detentora de grande conhecimento sobre o funcionamento do setor, é importante que a agência assuma um papel cada vez mais proativo no processo de construção dessas políticas, tornando claro aos órgãos responsáveis seu posicionamento técnico, quando cabível (Brasil, 2016).

Diante da necessidade premente de maior coordenação e atuação sistêmica das agências, conjugando esforços de maneira integral dentro do Estado, há que se exercer uma postura crítica com respeito à aparente simplicidade – e mesmo imperatividade – de algumas melhores práticas. Como afirma Rodrik (2008, p. 104, tradução do autor), pelo fato de serem, quase que por definição, alheios às especificidades contextuais e particularidades locais, “nenhum conjunto de melhores práticas servirá às necessidades de todos os países a todo tempo”.

A maturidade técnica e o enraizamento institucional conquistados pelos órgãos reguladores e seu corpo técnico no Brasil, assim como a desnecessidade de se duplicarem esforços e investimentos de recursos públicos com a replicação de trabalhos que podem ser supridos mediante cooperação, servem de motivadores para que órgãos reguladores assumam um papel prospectivo e de suporte à política pública. Isso inaugurará uma segunda geração na dinâmica da governança regulatória no país, em si mais ativa do que passiva, mais dinâmica do que estática.

## 4 CONCLUSÃO

Preservada a autonomia administrativo-funcional necessária, não há motivos para que o conhecimento especializado e a excelência técnica das agências reguladoras e seus quadros não possam ser colocados à disposição de órgãos formuladores de política – e vice-versa, quando o caso. Essa atribuição, que, de maneira desestruturada e casuística, já se observa ser desempenhada pelas agências brasileiras, diverge de qualquer movimento de captura. Significa, em verdade, a promoção de maior efetividade ao poder público. Captura continuará sendo sempre um ponto crítico, não resolvido neste trabalho tanto quanto não plenamente elucidado pela literatura especializada. Em uma perspectiva dinâmica da regulação, como a aqui apresentada, tal temática deverá merecer destaque. Isso, contudo, não deve eclipsar os potenciais benefícios de maior dinamismo e coordenação estatal envolvendo também os órgãos reguladores autônomos.

Este trabalho oferece a conclusão acima após explicitar as limitações de uma governança regulatória circunscrita a elementos estáticos, que foram enquadrados enquanto problemas de “primeira geração”. Por sua vez, problemas de “segunda geração” são, em larga medida, resultantes das limitações do modelo de agenciamento e da importação de boas práticas de modo incessante. Localismo, contextualização

e visão sistêmica são essenciais para que órgãos reguladores potencializem sua contribuição à política pública setorial. Isso requer postura cooperativa, colaborativa e inovadora.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 19-50, 1999.

ANHEIER, H. K.; ALTER, R. The infrastructure challenge changing needs, persistent myths. *In*: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Ed.). **The Governance Report 2016**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **Planejamento Estratégico Anac 2015-2019**. Brasília: Anac, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/mWssKZ>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo**. Brasília: TCU, 2017.

CORREA, P. *et al.* Regulatory governance in Brazilian infrastructure industries. **Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 48, n. 2, p. 202-216, 2008.

CUNHA, B. Q. **Antagonismo, modernismo e inércia**: a política regulatória brasileira em três atos. Rio de Janeiro: FGV, 2016. (Cadernos Ebape, v. 14).

\_\_\_\_\_. **Os “regulocratas”**: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

\_\_\_\_\_. As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.621/2016**: a proposta de Lei das Agências Reguladoras. Brasília: Ipea, 2018b. (Nota Técnica, n. 22).

CUNHA, B. Q.; KARAM, R. Regulação estatal no Brasil contemporâneo: o desafio da polimorfia e da complementaridade institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi)**, n. 12, p. 61-66, 2017.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. State capacity and utilities regulation in Brazil: exploring bureaucracy. **Utilities Policy**, v. 49, p. 116-126, 2017.

DAVIS, K. E. *et al.* **Governance by indicators**: global power through quantification and rankings. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

\_\_\_\_\_. Agenda setting. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório sobre a reforma regulatória – Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento**. Paris: OCDE, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/F4SNec>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **The governance of regulators: OECD best practice principles for regulatory policy**. Paris: OCDE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Indicators of regulatory policy and governance for Latin America 2016**. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/VX8uo3>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE. **Governance report 2016**. Oxford: Oxford University Press, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZQGbVB>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

POWER, M. **The audit society: rituals of verification**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ROBERTS, A. **The logic of discipline: global capitalism and the architecture of government**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RODRIK, D. Second-best institutions. **The American Economic Review**, v. 98, n. 2, p. 100-104, 2008.