

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 GOVERNANÇA REGULATÓRIA E DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
Autores(as)	Bruno Queiroz Cunha
DOI	
Título do livro	INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E UMA AGENDA DE PESQUISAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Luís Carlos Garcia Magalhães Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	2
Série	Instituições e desenvolvimento no brasil
Cidade	Rio de janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-002-8
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

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

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 da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

GOVERNANÇA REGULATÓRIA E DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Bruno Queiroz Cunha¹

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico pode ser interpretado de distintas maneiras, a depender da corrente teórica e da opção programática adotadas. Em ambos os casos, tanto no plano teórico, que serve de suporte à construção de agendas políticas, quanto no nível do desdobramento operacional dessas agendas, a delimitação do escopo da atuação do Estado aparece como elemento central. Esse elemento também circunscreve o caráter substantivo e procedimental que instrumentos específicos de política pública terão na prática, como no caso da regulação estatal.²

Nesse contexto, este trabalho tem por objetivo propor uma nova agenda analítica quanto aos determinantes da chamada governança regulatória, conceito que abarca o caráter multiatores, subjacente ao exercício da regulação. A governança regulatória remete aos mecanismos, às regras e às estruturas colocadas a serviço do funcionamento da regulação estatal e da interação entre grupos relevantes, em processos de ação coletiva.³ Ainda que entendida dessa maneira, a agenda de governança regulatória que predomina em âmbito internacional avança a partir de uma postura reducionista e prescritiva sobre o papel dos entes públicos e dos mecanismos de intervenção estatal, o que pode contradizer o conteúdo plural do conceito.

O chamado “modelo oficial” de governança regulatória (Christensen e Læg Reid, 2011), ou *practitioner’s model*, tende a advogar medidas homogêneas e, em grande parte, neutras em relação às peculiaridades de cada país. Esse modelo também

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.

2. De maneira ampla, a regulação denota a ação e os respectivos meios pelos quais o Estado, continuamente no tempo e amparado por critérios econômicos, sociais ou outros, gerencia o funcionamento de setores econômicos e sociais relevantes, tendo como objetivo alinhar interesses de atores privados ou individuais a metas de interesse público. No caso da regulação econômica, isso geralmente envolve controles de entrada e saída de mercados, nível de preços e *performance* empresarial.

3. Por sua vez, Cruz (2011, p. 268) entende que “o conceito de governança regulatória está associado aos atributos essenciais do funcionamento das agências reguladoras como políticas, leis, regulamentos e instituições que determinam a maneira como a agência funciona no âmbito interno e também a sua interação com outras instituições e atores envolvidos nesta arena”.

costuma ser instrumentalizado por meio de medidas que retiram do Estado muito da capacidade de conduzir mudanças estruturais de modo ativo e acelerado.

Este trabalho enuncia algumas inconsistências do dito modelo oficial. Na seção 2, reveem-se os elementos centrais da agenda que lhe dá suporte, em particular no que tange à relação entre regulação e desenvolvimento. Na seção 3, discorre-se sobre algumas limitações práticas do modelo, apresentando-se, também, elementos conceituais para a construção de uma visão analítica alternativa. Ao fim, na seção 4, são oferecidas as considerações finais.

2 REGULAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO

2.1 A abordagem convencional

Para a visão econômica convencional, de matriz neoclássica, o desenvolvimento seria o resultado de uma sequência de decisões racionais e eficientes. Nessa abordagem, caberia ao Estado prover as institucionalidades básicas e, em caráter excepcional, agir sobre as chamadas falhas de mercado.⁴ Daí, portanto, ser a atuação estatal de natureza reparatória e mediata, com o mercado figurando como a estrutura preferível e imediata. Na vertente neoclássica tradicional, o desenvolvimento estaria associado ao – ou seria sinônimo de – crescimento econômico quantitativamente mensurado.

A essa abordagem foram feitas importantes relativizações e aprimoramentos teóricos ao longo das últimas décadas. Destaca-se o campo da Nova Economia Institucional (NEI), que, diferentemente da concepção *laissez-faire* neoclássica, que preconiza o livre mercado como indutor do progresso, vê as instituições como endógenas ao desenvolvimento. Nesse sentido, regras, formais e informais, imporiam resistência ou, alternativamente, ofereceriam impulso ao desenvolvimento. Para a NEI, especialmente em suas correntes de viés marginalista, haveria que se falar em padrões institucionais superiores ou inferiores, cabendo às nações perseguir os primeiros e afastar-se dos segundos (Levy e Spiller, 1994; Acemoglu e Robinson, 2012). Nota-se, assim, um posicionamento de tipo modernizante e determinístico, que implica que países em desenvolvimento devam abraçar outras trajetórias e as chamadas melhores práticas institucionais. Desse modo, emulariam experiências externas tidas como bem-sucedidas, com vistas à modernização institucional e – segue o argumento – à reversão do subdesenvolvimento.

4. Em síntese, as falhas de mercado seriam essencialmente dos seguintes tipos: *i*) poder de mercado, que permite o estabelecimento de preços acima dos níveis de concorrência perfeita; *ii*) externalidades, positivas ou negativas, que são situações em que o comportamento de um indivíduo afeta outros agentes, sem que isso passe pelo sistema de preços; *iii*) bens públicos, para os quais o consumo será não rival e não excludente, determinando um subinvestimento na provisão do bem ou serviço; e *iv*) assimetria de informação, situação na qual uma das partes da transação detém um conjunto mais completo de informações que a outra e, com isso, pode agir oportunisticamente para auferir lucros.

Embora avance em relação à abordagem *laissez-faire* tradicional, o neoinstitucionalismo de cunho marginalista não demarca uma ruptura como o núcleo neoclássico. Oliver Williamson, um dos principais expoentes da NEI, ao mesmo tempo que critica a economia neoclássica por negligenciar a influência das instituições, reconhece na NEI um ramo incorporado à ortodoxia do pensamento econômico, compartilhando componentes epistêmicos com o pensamento neoclássico (Williamson, 2000). Miller (2002, p. 446, tradução nossa), por sua vez, sustenta que a “NEI retém o núcleo do pensamento neoclássico, embora retocado em seu entorno. Os temas explorados são os mesmos, as pressuposições centrais são apenas ligeiramente diversas, as conclusões, indissociáveis”. Embora não exista apenas uma única e definitiva NEI – o que remete à extensa discussão teórica, que não é o objetivo deste trabalho explorar –, entende-se que o diagnóstico de Miller (2002) é amplamente válido.

Além da NEI, há ainda outras influências teóricas que, somadas, conformam o pensamento dominante no campo da governança regulatória. A teoria da captura e vertentes da *public choice* seriam exemplos (Stigler, 1971; Hill, 1999). O que há de comum entre elas é o entendimento da ação regulatória do Estado por uma perspectiva “negativa”, segundo a qual a regulação detém feições meramente reparatórias ou corretivas. Assim, negligencia-se o potencial transformador, estruturante ou criador de mercados e setores, também potencialmente exercíveis via emprego da regulação, isoladamente ou em paralelo a outros instrumentos, inclusive de natureza fiscal e distributiva (Jayasuriya, 2001; Pflieger, 2014).

As implicações práticas são importantes. Para o chamado modelo oficial da regulação, a promoção de estabilidade e a eficiência econômica alocativa destacam-se como princípios maiores, em um balizamento entre os limites dados pelas exigências de correção de falhas de mercado, de um lado, e o risco da ocorrência de falhas de governo,⁵ de outro. Nesse sentido, o modelo oficial prescreve a estruturação de instituições regulatórias apartadas do centro de governo, exclusivamente técnicas e desengajadas da dinâmica usual da política pública, com sua inerente instabilidade e idas e vindas. Esse desenho institucional envolveria a criação de instituições regulatórias “despolitizadas” e autônomas, disciplinadas por um formalismo técnico rigoroso e constrangidas em sua discricionariedade (Roberts, 2010; Cunha, 2017). É esse o modelo idealizado para as agências reguladoras e o chamado Estado regulador (Majone, 1997).

O sucesso do modelo oficial reverteria, ao cabo, em segurança e previsibilidade, o que, por sua vez, atrairia investimentos privados. Em documento recente sobre

5. Falhas de governo estão diretamente relacionadas, em especial, à noção de *rent-seeking* e captura, segundo as quais os agentes de Estado, por conduta oportunista e agindo de maneira autointeressada, terminam por desviar suas ações do interesse público. Adicionalmente, falhas de governo podem estar ligadas à simples inaptidão dos agentes de Estado para perseguir a melhor decisão do ponto de vista do interesse público, por incapacidade cognitiva para decodificar as dinâmicas de mercado – e nesse caso, portanto, haveria ineficiência por *deficit* informacional.

regulação na América Latina, analistas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reafirmaram essa máxima, vindicando, sem ressalvas, que “se mal desenhada (...) a regulação cria um custo aos empreendedores e cidadãos e age com um freio à competição, ao crescimento e ao investimento” (Querbach e Arndt, 2017, p. 7, tradução nossa). Essa lógica consequencial poderia ser tratada como a “regra de ouro” do modelo oficial. Segundo ela, instituições, nesse caso regulatórias, se aferidas como de qualidade, o que significa em níveis condizentes com padrões predeterminados, conduzirão a melhores resultados econômicos. Destarte, a “qualidade regulatória” determinaria a *performance* da economia real e o apetite de investidores privados.

2.2 Limitações do modelo oficial

Existem indicadores específicos que buscam aferir a qualidade da regulação, construídos essencialmente por meio de *survey* e técnicas de apreensão da percepção de especialistas. É o que ocorre no caso do *Worldwide Governance Indicators* (WGI),^{6,7} indicador agregado de governança produzido pelo Banco Mundial e amplamente utilizado. Esse indicador de governança tem como um de seus seis componentes a qualidade regulatória, mensurada em uma escala entre -2,5 e +2,5, respectivamente, da menor para a maior qualidade. Segundo a metodologia adotada pelo Banco Mundial, “qualidade regulatória captura a percepção da habilidade dos governos de formular e implementar políticas e regulações sólidas que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado” (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2010, p. 4, tradução nossa).

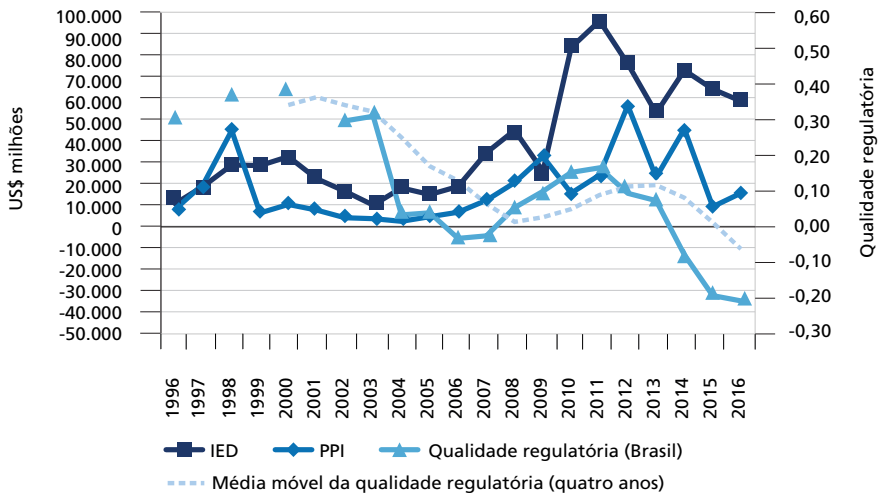
Se a “regra de ouro” do modelo oficial for válida, ou seja, se uma regulação aferida como de boa qualidade condiciona a atração de investimentos, dados de economia real devem expressar essa dinâmica. Um teste a ser feito, portanto, envolveria comparar o indicador de qualidade regulatória do Banco Mundial com, por exemplo, montantes de investimento estrangeiro direto (IED) e de investimentos privados em infraestrutura (nesse caso, utilizando-se dados do Banco Mundial categorizados como *private participation in infrastructure projects* – PPI). O gráfico 1 mostra a evolução desses três dados para o Brasil, entre 1996 e 2016, incluindo uma linha de média móvel de quatro anos para a qualidade regulatória, a fim de facilitar a visualização do comportamento tendencial. O gráfico 2 denota as dispersões dos dados de IED e PPI, de modo a evidenciar o grau de associação.

6. Todas as informações sobre o WGI, inclusive seu caderno metodológico, estão disponíveis em: <<https://bit.ly/2PBRIYV>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

7. Segundo o Banco Mundial, para a elaboração do indicador, são consultadas mais de trinta fontes de dados, o que inclui pesquisas de opinião, análises de *think tanks*, organizações não governamentais (ONGs), organizações internacionais e empresas privadas.

GRÁFICO 1

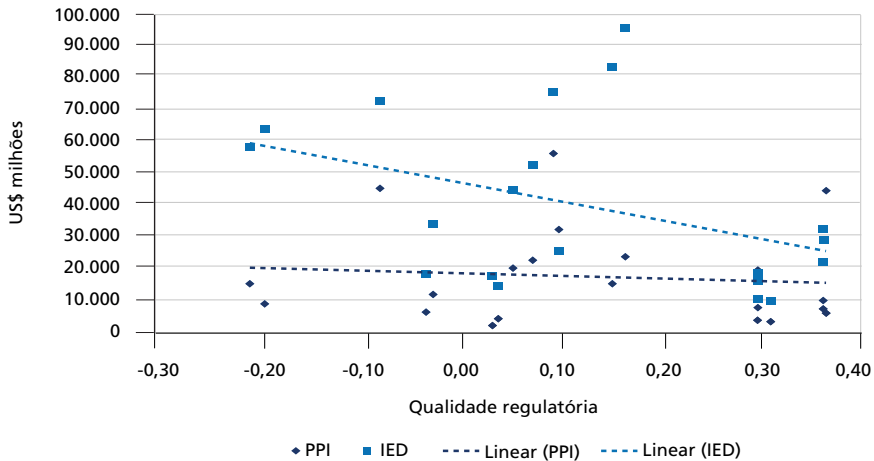
Brasil: IED, PPI e qualidade regulatória (1996-2016)



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); Banco Mundial. Disponíveis em: <<https://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>>; <<https://ppi.worldbank.org/en/ppi>>; e <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>>. Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

Brasil: IED, PPI e qualidade regulatória – dispersão (1996-2016)



Fonte: UNCTAD; Banco Mundial. Disponíveis em: <<https://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>>; <<https://ppi.worldbank.org/en/ppi>>; e <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>>. Elaboração do autor.

No gráfico 1, nota-se, primeiramente, que o IED apresentou tendência positiva, o que se acentuou nos exercícios imediatamente posteriores à crise de 2008. Nesse caso, partiu-se de cerca de US\$ 11 bilhões em 1996 para mais de US\$ 58 bilhões

em 2016. O segundo dado referente à economia real, advindo da base PPI,⁸ do Banco Mundial, mostra que se avançou de pouco mais de US\$ 8 bilhões em 1996 para algo próximo de US\$ 16 bilhões em 2016. Embora menos acentuado, o comportamento foi tendencialmente positivo também no caso do PPI. A qualidade regulatória no país, entretanto, apresentou tendência oposta, caindo de 0,30 pontos em 1996 para -0,21 em 2016. O último ano da série também equivaleu à mínima histórica para o Brasil, nesse indicador.

O gráfico 2 demonstra haver correlação negativa entre o indicador de qualidade regulatória e os dados de economia real empregados na análise (respectivamente, $r = -0,416$ no caso de IED e $r = -0,099$ para PPI). Ou seja, para a economia brasileira, que recorrentemente figura entre as sete mais importantes nos dois casos, maiores valores de IED e PPI não estiveram associados a escores mais elevados de qualidade regulatória ao longo dos 21 exercícios analisados, mesmo utilizando-se fontes de dados consagradas internacionalmente.

Ressalta-se que o propósito do tratamento quantitativo mencionado não é estimar os determinantes explicativos dos dois agregados de economia real utilizados, mas sim, a partir do caso brasileiro, demonstrar a fragilidade da “regra de ouro”, submetendo-a a um teste de validade simples. Do ponto de vista teórico-metodológico, os dados e tendências observados oferecem indícios suficientes de que o modelo oficial, de viés universalizante, merece crítica e contextualização. O cruzamento de dados é indicativo de que a decisão privada de investimento parece não ter operado pela lógica do modelo oficial, e sim pela influência de um conjunto possivelmente mais amplo de variáveis, tanto econômicas quanto institucionais e políticas. Isso levanta dúvidas sobre o grau de relevância que o modelo oficial deve ter na decisão de política pública no Brasil.

Ao mesmo tempo que não estamos afastando por completo a aplicabilidade da “regra de ouro”, cujo postulado é direto e simplório, estamos, contudo, sugerindo haver evidente limitação prática em restringir-se o diagnóstico sobre a qualidade institucional de uma dada jurisdição a mensurações padronizadas e estanques, em especial quando construídas subjetivamente e partindo de pressuposições teórico-ideológicas que são tudo, menos neutras.

Curiosamente, observa-se no gráfico 1 que, no subperíodo contido entre 2006 e 2013, houve maior convergência entre os dados de economia real e os de qualidade regulatória. Recordar-se que, de 2006 a 2013, a economia brasileira apresentava desempenho econômico favorável, ao mesmo tempo que, na esfera da política econômica, aprofundavam-se ações de ativismo estatal, além de medidas anticíclicas de

8. A base de dados em questão registra arranjos contratuais para projetos de investimento em infraestrutura pública, majoritariamente em países emergentes. Esses projetos, para ser computados, precisam ter sido concluídos no aspecto de financiamento e envolver a assunção de riscos e a operação por empresas privadas. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/2q7Mllv>>. Acesso em: 26 set. 2018.

combate à crise financeira global de 2008, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse sentido, entre outras hipóteses, poderia se cogitar algum nível de *crowding-in*, com o investimento público melhorando a *percepção* de lucratividade e de qualidade institucional, estimulando, assim, o apetite privado. No fim das contas, é a lucratividade que regula a decisão privada de investimento, e isso pode ser alcançado com um leque variado de políticas e ações de governo (Moudud, 2016).

Aliados à deficiência explicativa do modelo oficial, há problemas adicionais que colocam em questão a aplicabilidade da governança regulatória em bases convencionais. Sua natureza prescritiva seria algo a se mencionar. Grande peso normativo induz à padronização por vezes excessiva de arquiteturas institucionais, o que contrasta com o fato de a regulação ser, na prática, contexto-específica. É crescente o entendimento na literatura acerca da importância das particularidades histórico-institucionais na regulação (Campbell e Pedersen, 2007; Yesilkagit e Christensen, 2010; Christensen e Læg Reid, 2011). Conforme Ingram e Fay (2008, p. 312, tradução nossa), “o pensamento corrente sobre práticas regulatórias é agora muito mais pragmático. Está claro que arranjos regulatórios precisam se adaptar ao contexto de países”. Assim, cada jurisdição organiza o funcionamento de suas instituições regulatórias em negociação com seu contexto vigente, com as metas de governo, a tradição jurídico-administrativa, as preferências sociais e os determinantes tecnológicos, ainda se formalmente inclinada ao modelo oficial (Cunha, Gomide e Karam, 2016).

Outro elemento a reduzir a relevância prática da regulação tradicional diz respeito ao distanciamento do modelo oficial das necessidades atuais em políticas públicas. Diferentemente da ideia de substituição integral de modelos de Estado, segundo a qual o Estado regulador suplantaria modelos como o Estado de bem-estar social e o Estado desenvolvimentista, é cada vez mais nítido que esses perfis estatais e suas respectivas políticas públicas prioritárias complementem-se e coexistam. Sendo assim, o braço regulador do Estado está em constante entrelaçamento com outros, inclusive os de natureza positiva e de planejamento, demarcando um padrão híbrido ou polimorfo de Estado (Evans, 2005; Levi-Faur, 2013).

Portanto, conforme sintetizam Christensen e Læg Reid (2011, p. 366, tradução nossa), “contrariamente ao que pressupõe a OCDE, a prática efetiva da regulação nem sempre está de acordo com a ortodoxia regulatória”. Há mais de hibridismo que de purismo no âmbito da governança regulatória.

3 ELEMENTOS PARA UMA AGENDA ALTERNATIVA

3.1 O *gap* teórico na literatura anti-hegemônica

Mesmo diante das incompletudes do modelo oficial, o trabalho de proposição de alternativas mostra-se complexo, na medida em que paradigmas hoje existentes tendem

a ser pouco construtivos, inclusive quando ancorados em tradições desenvolvimentistas. Chalmers Johnson, no seminal livro *MITI and the Japanese Miracle* (1982), argumenta com um etapismo entre modelos de Estado. Para o autor, o desenvolvimentismo japonês, ao provar-se bem-sucedido, mostrou também que a adoção de uma postura fortemente interventiva pelo Estado – desenvolvimentista – antecederia à transição para uma etapa na qual essa postura fosse gradualmente atenuada, cedendo lugar para o chamado Estado regulador. Essa transição se complementaria quando o modelo de Estado planejador cumprisse seu curso (Johnson, 1982).

Ou seja, Johnson propôs uma compreensão segregativa e estática entre o Estado planejador e desenvolvimentista, de um lado, e o regulador, de outro. Estudos desenvolvimentistas posteriores tenderam a manter essa separação. Mais recentemente, elaborações novo-desenvolvimentistas produziram importantes contribuições, mas não ofereceram suporte ao reposicionamento da regulação. O novo-desenvolvimentismo prioriza debates macroeconômicos (Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, 2015), não adentrando crítica e consistentemente no campo das instituições.

Há, em verdade, relativa deficiência teórica quanto à teorização de uma governança regulatória alternativa ao modelo convencional. O quadro 1 indica esse *gap* teórico na célula de número 3, ao associar paradigmas de intervenção do Estado a graus de precedência ou relevância que a regulação recebe como instrumento de política pública. Nota-se no quadro 1, em primeiro lugar, que a regulação pode ser de tipo implícito, o que é mais próprio de paradigmas que abraçam o ativismo estatal, os quais costumam priorizar medidas diretas e explícitas de natureza fiscal. Em segundo lugar, observa-se que a regulação também pode ser de natureza explícita, o que é comum em modelos críticos do ativismo estatal, os quais incorporam o modelo oficial de governança regulatória.

QUADRO 1

Paradigmas de intervenção do Estado e a regulação

		Importância relativa da regulação como instrumento de política pública	
		Regulação explícita (instrumento "âncora" ou prioritário)	Regulação implícita (instrumento complementar ou secundário)
Natureza da intervenção estatal via regulação (posicionamento regulatório)	Regulação passiva ou negativa (corretiva)	1 - Estado regulador tradicional	2 - Novo-desenvolvimentismo
	Regulação ativa ou positiva (transformadora)	3 - Sub-representada	4 - Desenvolvimentismo clássico

Elaboração do autor.

O modelo oficial está representado pelo paradigma referido na célula 1. A ideia tradicional de Estado regulador atribui propósito corretivo à intervenção estatal – é isso que define a regulação convencional, que se presta a restabelecer condições de competição de mercado na maior extensão possível. Por sua vez, conforme a

célula 4, no desenvolvimentismo clássico do século XX, a regulação foi medida não mais do que implícita.⁹ Nesse caso, a regulação submetia-se a um modelo de ativismo estatal superior e explícito, calcado prioritariamente em mecanismos fiscais (como subvenção e custeio diretos) e na propriedade estatal, mediante a criação de empresas públicas.

A célula 2 reflete o que parece ser a interpretação novo-desenvolvimentista para o exercício da regulação estatal. Para esse paradigma de intervenção do Estado, as preocupações de política são majoritariamente macroeconômicas, sendo suas incursões em áreas micro e institucionais, em regra, previsíveis e conservadoras. Quanto a isso, Bresser-Pereira (2006, p. 19) afirma que “muitas das reformas institucionais são comuns ao novo desenvolvimentismo e à ortodoxia convencional”. Nesse sentido, parece-nos coerente posicionar o novo-desenvolvimentismo na célula 2, na qual a regulação é implícita e corretiva, ou seja, parcialmente alinhada ao modelo oficial.

Por fim, como se nota na célula 3, considera-se sub-representado, e de resto subteorizado, um paradigma para o qual a regulação seja, por um lado, consistente com o capitalismo regulatório contemporâneo, no qual a normatização de mercados é de crescente importância, mas, por outro lado, esse mesmo paradigma, ainda ausente enquanto tal, também teria na regulação uma ferramenta de posicionamento ativo por parte do Estado, permitindo atender a necessidades de transformação de ordem estrutural e às exigências de coordenação estatal. Visões evolucionárias¹⁰ do papel do Estado, para as quais aparatos estatais e políticas públicas estão em constante transformação e recriação, sob a influência de conjunturas e contextos vigentes, seriam fontes prósperas para informar a articulação em torno de um novo paradigma desse tipo.

3.2 Contribuições para a construção de uma governança regulatória alternativa

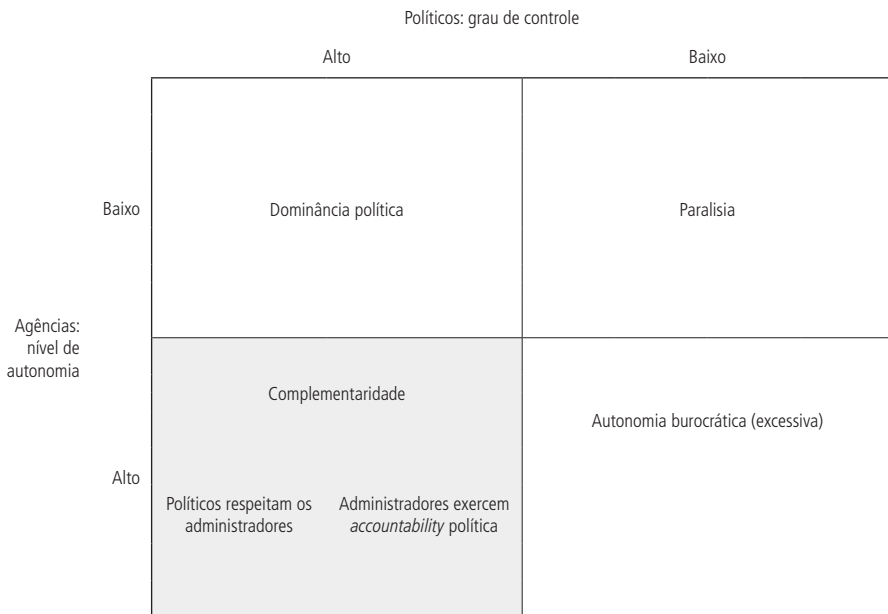
A despeito da deficiência, por parte de correntes anti-hegemônicas, em internalizar a regulação econômica em seus modelos teóricos, no clássico *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*, Evans (1995) traz importante *insight*. Segundo o autor, o Estado regulador ou “custódio” pode utilizar seus instrumentos tanto para cercear comportamentos e decisões econômicas (ou seja, como rédeas) quanto para estimulá-los (como esporas). Isto é, há um papel criativo e indutor a ser exercido por meio da regulação.

9. Como exemplifica Amsden (1991), o desenvolvimentismo sul-coreano empregou tetos de preços e controles de capital, os quais configuravam medidas acessórias de disciplinamento do setor privado, objeto de subvenção com fundos públicos e de proteção direta do Estado.

10. Por evolucionária entende-se uma postura aberta ao experimentalismo e à inovação, a qual contemple a possibilidade de mutação e adequação ágil ao contexto e a novas necessidades.

Transformar a regulação em algo mais dinâmico, que cumpra papéis outros que não simplesmente corretivos, *empurre* mercados, dinamize a ação estatal e partilhe de decisões de cunho estrutural, requer reposicioná-la dentro de uma estratégia maior de Estado. Isso passa por percebê-la como complementar a outros mecanismos de intervenção estatal, mas sem que isso signifique necessariamente rebaixá-la a uma condição acessória. A complementaridade pode se dar no nível dos objetivos de política e no plano da governança ou dos processos decisórios. Nesse último caso, haveria que se falar de maior reciprocidade entre os órgãos reguladores e o governo central, inclusive nas ações de planejamento. Svava (2001) apresenta uma proposta estilizada acerca da complementaridade administrativa que nos serve de suporte.

FIGURA 1
Complementaridade administrativa



Fonte: Svava (2001).

Como se nota na figura 1, diferentemente das situações em que a autonomia administrativa é excessiva (canto inferior direito), ou naquelas em que o controle político é demasiado (canto superior esquerdo), a situação de complementaridade aperfeiçoa-se quando há respeito mútuo, balanceando autonomia administrativa e *accountability* ou responsividade política (canto inferior esquerdo). Esse equilíbrio, entretanto, reconhece a existência de interação e, mais importante, da necessidade de reciprocidade, segundo Svava (2001). Do contrário, uma paralisia decisória poderia sobressair (canto superior direito).

No âmbito da regulação, operar dinâmica e interativamente no sentido da complementaridade é uma proposta com grande potencial. O aumento da capacidade regulatória do Estado implica uma atuação sistêmica de órgãos reguladores, que passam a deter um papel de suporte à política pública (Cunha, Gomide e Karam, 2016). Isso ocorre por uma questão de efetividade estatal, dada a autoridade que é conferida às agências, por mandato, e também pela condição de *experts* setoriais que esses órgãos gradativamente adquirem na prática (OECD, 2014).

O exercício da complementaridade, contudo, requer que arranjos institucionais¹¹ permitam fluidez na atuação de órgãos reguladores, resgatando-os de uma posição estanque e insulada. Interpretações institucionalistas como as de Trebing (1974; 1987), Melody (2002; 2016) e Miller e Samuels (2002) apreendem a regulação por seu caráter positivo e criativo. A diferença está no fato de que, conforme pontua Miller (2002), o institucionalismo econômico aplicado à regulação, ao contrário da NEI, tem natureza evolucionária e interdisciplinar, compreende o aspecto multifacetado das instituições e, sendo empiricamente fundamentado, não está preso ao prescritivismo neoclássico. Essa postura pode beneficiar, por exemplo, metas de industrialização, como ocorreu em certo grau com a indústria farmacêutica brasileira em períodos recentes, com a regulação e a política industrial agindo concertadamente, segundo Shadlen e Fonseca (2013).¹² Nessa visão institucionalista, a regulação passiva e quase-jurídica é substituída por um proativismo regulatório (Shearing, 1993; Trebing, 1987; Melody, 2002). Essa mudança – além de divergir da NEI – permite que a regulação seja avaliada reconhecendo-se sua natureza dinâmica, em vez do foco exclusivo na aproximação de soluções de mercado competitivo (Miller, 2002).

No plano da arquitetura institucional, órgãos de regulação – e especialmente agências reguladoras – podem se beneficiar desse tipo de abordagem alternativa, na medida em que se tornam mais livres para agir dinâmica e sistemicamente e, assim, investir na coordenação interna e externa do Estado. Como lembra Melody (2002), ao mesmo tempo que a autonomia de entes reguladores é importante, uma relação engajada com atores políticos e privados é essencial para a formação de *expertise* técnica, fluência relacional e construção de credibilidade.

11. Arranjos institucionais estruturam interações e coordenação entre atores interdependentes ao longo do ciclo de políticas públicas. Mais precisamente, dizem respeito às “regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares” (Gomide e Pires, 2014, p. 19).

12. Rose (2014, p. 17, tradução nossa) apresenta exemplo do poder constitutivo da regulação, nesse caso, relativo à inovação no setor aéreo norte-americano. Segundo a autora, “regulação nem sempre impede inovação (...) a regulação aérea, ao suprimir a competição por preço, desviou a competição para dimensões não financeiras, incluindo inovação. A introdução e difusão dos jatos aéreos foi possivelmente acelerada pela regulação que impediu empresas aéreas com turboélices de cobrar tarifas mais baratas, pois seu serviço mais lento, relativo às aeronaves a jato dos rivais, forçou o investimento em novas aeronaves como o único caminho para competir por passageiros”.

Em setores de infraestrutura, como energia elétrica, transporte, telecomunicações, saneamento etc., a coordenação entre organizações e atores, particularmente de dentro do aparato estatal, apresenta-se com um problema crítico no caso brasileiro (Lodge *et al.*, 2017; Gomide *et al.*, 2018). Por isso, aprimoramentos na capacidade relacional podem elevar a resiliência para lidar com incertezas (Lodge e Wegrich, 2014; Cunha, Pereira e Gomide, 2017). Em setores regulados, resiliência e adaptabilidade por parte do Estado, reagindo com a adequada flexibilidade a novos desafios e oportunidades, podem ser tão importantes quanto a estabilidade institucional (Lodge e Wegrich, 2014; Fiani, 2016; Hammerschmid e Wegrich, 2016).

Essa perspectiva relacional e dinâmica, que expande o papel político da regulação (na política pública, ou *policy*), é tendência ascendente. Mesmo a OCDE, geralmente conservadora, destaca a importância da atuação expansiva e prospectiva das agências, o que abarca mais do que a implementação de políticas.

A atividade regulatória tem se tornado cada vez mais importante nos estados modernos, tanto na [etapa de] formulação de políticas (desenho regulatório) quanto na [etapa de] 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 (OECD, 2014, p. 13, tradução e grifo nossos).

A atuação expansiva e política das agências reguladoras que, portanto, mostra-se como um imperativo real – a despeito de eventual divergência normativa com a visão convencional do Estado regulador – há muito é percebida pela literatura. Carpenter (2001) e Majone (2006) já apontavam que o amadurecimento das agências reguladoras levaria esses órgãos a ocuparem posições políticas próprias, seja na formação da agenda do governo incumbente e na formulação de propostas do Executivo, seja em procedimentos congressuais e nas decisões do Legislativo. Esse papel político está relacionado, novamente, ao diferencial que órgãos reguladores passam gradativamente a apresentar. A essencialidade da regulação na esfera decisória pública e privada no atual estágio do capitalismo global e, em paralelo, a condição de *experts* técnico-setoriais que as agências reguladoras ocupam em estruturas de Estado muitas vezes fragmentadas – como a brasileira – as tornam “fiduciárias de conhecimento” (*knowledge-brokers*). Em outras palavras, são lócus de conhecimento específico e necessário à tomada de decisão do governo.

No Brasil, o setor privado já percebeu o benefício de uma atuação mais ampla das agências, como mostra o documento *Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil* (Brasil, 2018). Esse estudo, produzido pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), entrevistou, entre outubro de 2017 e janeiro de 2018, cinquenta atores relevantes ligados a áreas de infraestrutura, especialmente do setor privado. Segundo o documento, “a seleção dos interlocutores

buscou alcançar um espectro variado que compreendeu cinco grandes grupos: escritórios de advocacia, gestores de recursos, consultorias, operadores e instituições financeiras” (*op. cit.*, p. 8). Uma das sugestões contidas no estudo, decorrente da discussão com os interlocutores, diz respeito a “dar mais voz, na elaboração dos contratos [entre operadores privados e o poder público], às pessoas e instituições responsáveis por sua gestão e regulação, buscando em especial o *feedback* dos técnicos das agências reguladoras que fiscalizam o seu cumprimento” (*op. cit.*, p. 19).

Por fim, pode-se notar que o tema da coordenação dinâmica entre agências reguladoras e esferas de formulação de políticas públicas, na atuação expansiva daquelas, adentrou o nível organizacional. Em seu planejamento estratégico 2015-2019, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) voltou-se explicitamente para a questão. No documento, a Anac destaca a necessidade de construção de canais de contato dinâmicos com a esfera de formulação de políticas, de maneira que possa oferecer suas contribuições à construção de políticas setoriais diretamente, interagindo, assim, de maneira mais fluida e ativa com a administração direta, conforme redigido a seguir.

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.¹³

Uma governança regulatória alternativa que convirja para necessidades reais desse tipo dialoga com a noção de polimorfismo estatal de Levi-Faur (2013). Embora não nos pareça constituir um modelo ou paradigma específico, mas sim uma ferramenta analítica de interpretação de padrões híbridos de política econômica e mudança institucional, o Estado de tipo polimorfo “vai contra a disposição monomórfica dominante do Estado regulador na literatura de regulação e do Estado desenvolvimentista [clássico]” (*op. cit.*, p. 31, tradução nossa). Nesse sentido, o Estado regulador passaria de um substituto integral de modelos ativos de Estado para ser entendido, dentro de um formato híbrido de Estado, como a porção estatal mais diretamente ocupada da regulação, ainda que conviva com outras porções.

A efetividade de um Estado polimorfo depende da existência de complementaridade entre instâncias de planejamento e regulação – e eventualmente também de outras, como controle e correição. Desse modo, aceitar-se-á a conformação de diferentes padrões híbridos, polimorfos ou, conforme Levi-Faur (2011), de distintas “variedades de Estados reguladores”.

13. O documento encontra-se disponível em: <<https://bit.ly/2oxTFll>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

Nesse sentido, há que se considerar a possibilidade de que uma subscrição parcial ao modelo oficial possa resultar mais eficaz que o investimento na adesão integral àquele modelo. Rodrik (2008) denomina essa opção como a escolha por *second-best practices*. Melhores práticas podem ser onerosas ou mesmo ineficazes, além de serem, por definição, segundo esse autor, descontextualizadas. *Second-best practices*, por sua vez, passam por um filtro de customização referenciado às complexidades locais. Assim, também se permitem maior atenção à posição periférica de nações em desenvolvimento, condição que as torna distintas em múltiplas dimensões, a começar pela inerente instabilidade conjuntural.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma estrutura de estado fragmentada requer níveis extras de coordenação. No campo da regulação estatal, a descentralização, peculiar ao desenho institucional predominante no exercício da regulação econômica, em que pesem benefícios no campo do alinhamento às chamadas “boas práticas” internacionais, pode induzir ao estancamento de canais de comunicação.

Nesse sentido, elaborou-se, neste trabalho, uma análise que indica que a insistência em uma regulação de tipo “despolitizada” e passiva, em linha com o chamado modelo oficial, pode ser ineficaz. Portanto, um entusiasmo mais contido com reformas regulatórias convencionais parece recomendável. Ao menos no caso do Brasil, dados empíricos permitem concluir que o receituário convencional deve ser tomado com certo cuidado como orientador de políticas.

A comunicação intensa e o componente dinâmico são naturais à atividade regulatória. O papel das agências reguladoras nunca estará plenamente completo no momento em que uma função lhes é formalmente delegada. Sempre haverá discricionariedade na fase de implementação das políticas públicas, ou mesmo a necessidade de trocas de informação e de cooperação em momentos diferentes do ciclo de política, desde a etapa de formulação. Por isso, as “conversas regulatórias” (Black, 2002) são indispensáveis, exigindo das instituições regulatórias capacidade interativa, seja para dentro, seja para fora do aparato governamental.

Uma visão dinâmica e evolucionária da regulação e da governança regulatória sugere ser ainda mais necessária em face das necessidades de desenvolvimento. No contexto de países subdesenvolvidos, instabilidades e desequilíbrios são, além de inerentes, mais agudos do que em economias avançadas, nas quais pequenos reparos marginais de política podem suprir as necessidades de manutenção de padrões de estabilidade e de bem-estar já alcançados.

Uma proposta de agenda futura nessa seara incluiria averiguar as implicações e os desafios institucionais de se estruturar a regulação e suas instituições em bases mais flexíveis e dinâmicas, abarcando a noção de complementaridade administrativa.

Ao passo que o modelo oficial propaga uma agenda de qualidade regulatória de conotação universalista e, portanto, amplamente alheia ao contexto, aprofundar a capacidade regulatória do Estado requer o reconhecimento efetivo do componente contextual. A implicação prática dessa agenda aponta para uma reintegração de modo mais profundo das instituições regulatórias à política pública.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail: the origins of power in prosperity and poverty**. London: Profile Books, 2012.
- AMSDEN, A. H. Diffusion of development: the late-industrializing model and greater east Asia. **American Economic Review**, v. 81, n. 2, p. 282-286, 1991.
- BLACK, J. Regulatory conversations. **Journal of Law and Society**, v. 29, n. 1, p. 163-196, 2002.
- BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência. **Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2N3Tath>>. Acesso em: 26 set. 2018. (Relatório de Conjuntura, n. 5).
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Development macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy**. New York: Routledge, 2015.
- CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. Institutional competitiveness in the global economy: Denmark, the United States, and the varieties of capitalism. **Regulation and Governance**, v. 1, n. 3, p. 230-246, 2007.
- CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The new regulatory orthodoxy: a critical assessment. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the politics of regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 361-372.
- CRUZ, V. Capitalismo regulatório e desenvolvimento no Brasil e na Argentina. In: BOSCHI, R. R. (Org.). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 259-278, 2011.
- CUNHA, B. Q. **Os regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311). Disponível em: <<https://bit.ly/323lHTG>>.

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. de Á.; KARAM, R. A. de S. Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 10, p. 47-53, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2C0jY7g>>.

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

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. *In*: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Ed.). **States and development**: historical antecedents of stagnation and advance. New York: Palgrave MacMillan, 2005. p. 26-47.

FIANI, R. **O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2261). Disponível em: <<https://bit.ly/36mjCpv>>.

GOMIDE, A. de Á. *et al.* Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. *In*: GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K. (Ed.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 415-443.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: _____. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

HAMMERSCHMID, G.; WEGRICH, K. Infrastructure governance and government decision-making. *In*: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE. (Ed.). **The governance report**: 2016. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 31-54.

HILL, P. J. Public choice: a review. **Faith and Economics**, n. 34, p. 1-10, 1999.

INGRAM, G. K.; FAY, M. Physical infrastructure. *In*: DUTT, A. K.; ROS, J. (Ed.). **International handbook of development economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. p. 301-315.

JAYASURIYA, K. Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. **Journal of European Public Policy**, v. 8, n. 1, p. 101-123, 2001.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle**: the growth of industrial policy, 1925-1975. University Press, Stanford, 1982.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators methodology and analytical issues. **Policy Research Working Paper**, n. 5430, 2010.

LEVI-FAUR, D. The regulatory state and regulatory capitalism: an institutional perspective. *In*: _____. (Ed.). **Handbook on the politics of regulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. p. 662-672.

_____. The odyssey of the regulatory state: from a “thin” monomorphic concept to a “thick” and polymorphic concept. **Law and Policy**, v. 35, n. 1-2, p. 29-50, 2013.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LODGE, M. *et al.* **Regulação da infraestrutura logística no Brasil**. London: RAND Europe, 2017. Versão preliminar. Disponível em: <<https://bit.ly/334y57w>>.

LODGE, M.; WEGRICH, K. Setting the scene: challenges to the state, governance readiness, and administrative capacities. *In*: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Ed.). **The governance report**: 2014. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 15-26.

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. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 228-250.

MELODY, W. H. Designing utility regulation for twenty-first-century markets. *In*: MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. (Ed.). **The institutionalist approach to public utility regulation**. East Lansing: Michigan State University Press, 2002. p. 25-81.

_____. Institutionalizing “the public interest” in public utility regulation: Harry M. Trebing and the second wave of reform. **Journal of Economic Issues**, v. 50, n. 2, 2016.

MILLER, E. S. Implications for the social control of business of competing economic vision. *In*: MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. (Ed.). **The institutionalist approach to public utility regulation**. East Lansing: Michigan State University Press, 2002. p. 437-461.

MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. Introduction. *In*: _____. (Ed.). **An institutional approach to public utilities regulation**. East Lansing: Michigan State University Press, 2002. p. 1-16.

MOUDUD, J. K. Looking into the black box: policy as a contested process. *In*: LEE, F. S.; CRONIN, B. (Ed.). **Handbook of research methods and applications in heterodox economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 400-430.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The governance of regulators: OECD best practice principles for regulatory policy.** Paris: OECD, 2014.

PFLIEGER, G. What “regulatory state”? Explaining the stability of public spending and redistribution functions after regulatory reforms of electricity and rail services in the United Kingdom and Germany. **Law and Policy**, v. 36, n. 2, p. 195-221, 2014.

QUERBACH, T.; ARNDT, C. Regulatory policy in Latin America: an analysis of the state of play. **OECD Regulatory Policy Working Papers**, n. 7, p. 1-58, 2017.

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

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

ROSE, N. L. Learning from the past: insights for the regulation of economic activity. *In: _____*. (Ed.). **Economic regulation and its reform: what have we learned?** Chicago: University of Chicago Press, 2014. p. 1-23.

SHADLEN, K. C.; FONSECA, E. M. da. Health policy as industrial policy: Brazil in comparative perspective. **Politics and Society**, v. 41, n. 4, p. 561-587, Dec. 2013.

SHEARING, C. D. A constitutive conception of regulation. *In: GRABOSKY, P.; BRAITHWAITE, J.* (Ed.). **Business regulation and Australia's future.** Canberra: Australian Institute of Criminology, 1993. p. 67-80. Disponível em: <<https://bit.ly/2N6Bf5e>>.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

SVARA, J. H. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p.176–183, 2001.

TREBING, H. M. Realism and relevance in public utility regulation. **Journal of Economic Issues**, v. 8, n. 2, 1974.

_____. Regulation of industry: an institutionalist approach. **Journal of Economic Issues**, v. 21, n. 4, p. 1707-1737, 1987.

WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

YESILKAGIT, K.; CHRISTENSEN, J. G. Institutional design and formal autonomy: political *versus* historical and cultural explanations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 1, p. 53-74, 2010.