

REGULAÇÃO ESTATAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: O DESAFIO DA POLIMORFIA E DA COMPLEMENTARIDADE INSTITUCIONAL

Bruno Queiroz Cunha¹
Ricardo Karam²

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto de crises sucessivas e desgaste de modelos hegemônicos,³ as ondas de reformas e contrarreformas do Estado sugerem que há espaço para um debate que transcenda as proposições de convergência rumo a um padrão institucional “correto” e único. Confrontando as orientações prescritivo-normativas das abordagens que enfatizaram, por um lado, a proeminência do mercado e, por outro, as ineficiências da Administração Pública, novas reflexões têm trazido à luz a visão de que o desenvolvimento exige uma compreensão mais rica das correlações e interações entre Estado, mercado e demais atores sociais, com ênfase nas particularidades e trajetórias nacionais.

O presente artigo discute aspectos institucionais inerentes ao papel regulador do Estado no Brasil, focalizando o período entre 2003 e 2016, quando a coalização governista liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) implantou medidas sintonizadas com o que tem sido identificado por boa parte da literatura especializada como um tipo de novo desenvolvimentismo – ainda que de alcance limitado e, analiticamente, não unânime.

2 ESTADO E REGULAÇÃO NO SÉCULO XXI

Um elemento central no debate contemporâneo sobre desenvolvimento é o papel regulador dos Estados nacionais. No caso brasileiro, passadas duas décadas das reformas pró-mercado dos anos 1990, as quais testemunharam a ascendência de novas formas de produção, provimento e manutenção de setores econômicos e bens públicos, é necessário avançar no sentido de uma visão mais madura e propositiva acerca do chamado Estado regulador. Isto passa por entendê-lo não como um modelo único e estanque, mas por reinterpretá-lo como uma das diversas camadas do aparato administrativo estatal, aquela mais direta e dedicadamente envolvida com o emprego da função regulatória que de todo e qualquer Estado se requer.

Nesse sentido, nota-se que a interpretação econômica convencional acerca da regulação encerra visão apenas parcial deste instrumento de política pública, constituindo-se, assim, em um posicionamento de tipo essencialmente prescritivo ou normativo. A essa mesma noção reducionista, Crouch (2016) nomeia “regulação neoliberal”. Porém, Jordana e Levi-Faur (2004) lembram que, em uma visão positiva (do “ser”, e não do “dever ser”), regulação pode deter ao menos três acepções, a depender do grau de abrangência que se pretenda atribuir ao termo. Eles representam graficamente essas três modalidades conceituais da maneira exposta na figura 1, a qual denota que cada um dos possíveis sentidos de regulação contém o significado atribuído ao termo na definição de natureza mais restritiva.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

3. Após se espriar, beneficiado pela crise do pacto keynesiano-fordista erigido no pós-guerra, o neoliberalismo tem suas contradições expostas definitivamente na debacle global de 2008.

FIGURA 1
Diferentes conceitualizações da regulação



Mais abrangente	Regulação como todas as formas de controle social.
Intermediária	Regulação como todas as diferentes formas de intervenção estatal.
Mais restritiva	Regulação como uma série de regras de conduta (comando e controle), a cargo de uma organização específica.

Fonte: Adaptado de Jordana e Levi-Faur (2004).

Mais recentemente, autores requalificaram essa análise, apontando para a prevalência de uma crise na ortodoxia regulatória (Lodge e Wegrich, 2010; Lodge, 2014). Fruto de um movimento internacional que se insere nos debates contemporâneos sobre modelos de desenvolvimento, ganha força e crescente espaço a visão de que a regulação é um campo fluido, não linear e multicêntrico, funcionando mais em rede e sistemicamente do que de uma maneira determinística e apolítica (Black, 2001).

3 POLIMORFISMO E O CONTEXTO BRASILEIRO

A impossibilidade prática de modelos puros ou ideal-típicos de atuação do Estado é verificável ao se investigar empiricamente as realidades nacionais. Para Levi-Faur (2013), em economias capitalistas modernas, diferentes “morfologias” de política e gestão da economia tendem a operar em justaposição. Neste caso, não haveria que se falar, *via de regra*, em escolhas mutuamente excludentes e grandes reversões de modelos, mas sim em gradações e incrementalismos. Estados modernos tenderiam cada vez mais a serem “polimorfos”, conjugando tanto objetivos regulatórios *stricto sensu* quanto desenvolvimentistas, os quais variariam em substância (conteúdo) em cada nação.

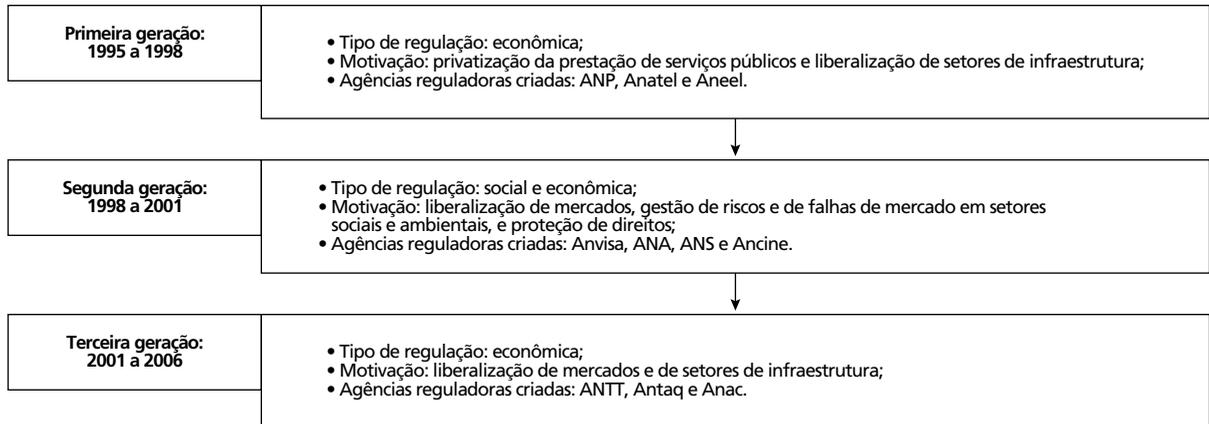
Em sua análise, Levi-Faur entende ainda que o diagnóstico do conteúdo das instituições e de processos decisórios deve transcender a simples contraposição entre o Estado regulador e o Estado desenvolvimentista, abrindo espaço para uma visão agregativa entre ambos. Tal concepção dialoga com o “hibridismo” que, segundo Evans (2005), exige-se do Estado desenvolvimentista do século XXI, em uma referência ao “tripé” formado pelos atributos internos burocrático-weberianos, os laços democráticos com a sociedade e a capacidade de sinalização eficaz ao mercado.

No Brasil, entre a segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000, um conjunto de agências reguladoras foi criado sob a lógica que fundamentou a reforma do Estado e a construção da agenda gerencial, cujo objetivo central era estabilizar as condições de mercado e de investimento privado.⁴ Partiu-se de uma visão programática vinculada a uma proposta de diminuição do papel ativo do poder público e de alinhamento ao *mainstream* internacional, preterindo, em larga medida, a função de planejamento estatal em prol do reforço da postura regulatória pró-mercado. A figura 2 esboça a sucessão de etapas na criação de agências reguladoras federais. Com exceção da Agência

4. Ressalte-se que a prática regulatória sempre fez parte das atividades governamentais. O fenômeno aludido neste artigo refere-se não à originalidade do fenômeno, mas à sua ampla disseminação sob um novo *ethos*.

Nacional de Aviação Civil (Anac), todas as demais agências reguladoras foram criadas durante a administração do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), na qual o modelo regulatório brasileiro também adquiriu seus contornos mais definitivos.

FIGURA 2
Gerações de agências reguladoras independentes no Brasil



Fonte: Cunha (2016).

No estágio posterior às reformas gerencialistas e já no governo Lula, a partir de 2003 e particularmente de 2007 em diante, viu-se o reengajamento do governo federal em um perfil mais intervencionista, que, no plano da agenda programática central, dissociou-se da heurística do Estado regulador e das reformas dos anos 1990. O que foi perceptível em diferentes áreas de governo foi um movimento de ativismo durante o período, e mais fortemente até 2010, impulso que fortaleceu a discussão sobre governança e capacidades estatais. Políticas nas áreas de infraestrutura, em particular, evidenciaram a guinada interventiva, primeiramente com robustos aportes de natureza fiscal e, em paralelo, a busca por aprimoramento institucional e organizacional. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 e renovado em 2010 como PAC 2, e o Programa de Investimento em Logística (PIL), que passou a operar em 2012, foram os principais veículos dessa retomada da ação estatal. No caso do PAC, partiu-se essencialmente da retomada de estruturas e instrumentos de planejamento estatal centralizado, incluindo também investimentos públicos e a operação direta por empresas estatais. Posteriormente, ao se recorrer mais à participação do setor privado, mediante mecanismo de concessão de obras e serviços, adentrou-se mais na esfera de atuação das instituições regulatórias, sendo que o lançamento do PIL justapôs mais claramente regulação e planejamento estatal ativo.

De fato, ambos os programas foram fundados tocando setores de infraestrutura, para os quais já havia sido criado, anos antes, um aparato regulatório pró-mercado, incluindo agências reguladoras. Como alerta Cunha (2016), nota-se que não houve modificações substantivas no arranjo e na arquitetura institucional do modelo de Estado regulador posteriormente à reforma do Estado dos anos 1990. Segundo o autor, o aspecto positivo é que isto assegurou estabilidade e gradualismo no fronte regulatório, ao longo de aproximadamente duas décadas. Do lado negativo, pode ter atestado a incapacidade política de experimentar novos conceitos e práticas e de corrigir desajustes – ou mesmo o desinteresse quanto a isso.

Considerando os setores priorizados pelo PAC e pelo PIL e a precariedade da capacidade estatal e burocrática existente em nível ministerial, cabe indagar se as agências reguladoras não se constituíram em *loci de expertise* estatal, tornando-se, assim, cumpridoras de funções de planejamento e formulação política.⁵ A despeito de o PAC e o PIL terem transcorrido sem que houvesse ruptura com o aparato regulador, fato que sinaliza a coexistência de um intervencionismo estatal ascendente e o Estado regulador previamente constituído, não há elementos suficientes que permitam concluir que se tenha caminhado no sentido de uma complementaridade institucional efetiva e sinérgica. Uma hipótese possível é que, na conjugação desses papéis, a capacidade regulatória do Estado brasileiro pode ter resultado limitada em consequência da incompleta coordenação entre o fronte planejador e as instituições regulatórias, em um equilíbrio meramente subótimo e de parco dinamismo.

No período em questão, iniciativas regulatórias do governo federal de aprimoramento do ambiente institucional procuraram atingir objetivos em diversas frentes, conjugando metas sociais, promoção da concorrência, defesa da soberania, estímulos aos investimentos públicos e privados. Podem ser citados, entre outros, os novos arcabouços legais dos setores elétrico (2004) e de saneamento básico (2007); as simplificações nos processos de regularização fundiária urbana (2009); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012); o regime de produção e exploração do pré-sal (2012); a nova Lei de Portos (2013). A esses marcos somam-se outras iniciativas de governo, como a criação de um regime diferenciado de licitação e contratações (*Regime Diferenciado de Contratações* Públicas – RDC), a consolidação das carreiras das agências reguladoras, a criação de empresas de planejamento e pesquisa nas áreas energética (Empresa de Pesquisa Energética – EPE) e de logística (Empresa de Planejamento e Logística – EPL), além da implantação de uma carreira transversal de analistas de infraestrutura, suprimindo uma carência exacerbada pelos longos anos sem investimentos federais relevantes.

No quesito aprimoramento institucional do Estado brasileiro, também importa notar que, apesar das reformas regulatórias terem prosperado nos anos 1990, na esteira de propostas de redução do papel do Estado, a busca por reforço da capacidade estatal em estágios seguintes redundou no fortalecimento desse modelo dentro da estrutura de Estado brasileira, tanto com a criação de novas agências reguladoras (como o Anac, em 2005) quanto com o substantivo ingresso de servidores públicos estatutários nessa área. A Lei nº 10.871/2004,⁶ que instituiu os cargos efetivos das agências reguladoras federais, previa, em sua versão original, mais de 7.000 cargos, majoritariamente de nível superior. A última modificação nessa norma, promovida pela Lei nº 12.823/2013,⁷ aumentou esse quantitativo para mais de 9.500 cargos efetivos.

Não obstante, algumas involuções também podem ser observadas no período dito “novo-desenvolvimentista”, evidenciando o caráter dialético que caracteriza o polimorfismo do Estado brasileiro. Muito embora a revisão do papel das agências reguladoras no período 2003-2015 tenha resultado no retorno de certas funções cruciais aos ministérios, como a elaboração das políticas setoriais, a titularidade em contratos de gestão junto aos reguladores independentes e a defesa de melhorias nos processos de controle social, a fim de proporcionar maior poder de participação

5. Acerca do papel de agências reguladoras na formulação, e não apenas na implementação técnica de políticas públicas, a literatura internacional contém estudos importantes como Maggetti (2009) e Ossege (2016).

6. Disponível em: <<https://goo.gl/fpgnG0>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

7. Disponível em: <<https://goo.gl/s1nCoC>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

aos usuários dos serviços regulados e transparência nas decisões regulatórias, a última versão da Lei Geral das Agências, em discussão desde 2004, mas ainda em tramitação no ano de 2017, reforça vários aspectos ligados à versão tradicional da qualidade regulatória. Cabe lembrar que tal projeto legislativo compôs o PAC desde o início, na condição de medida de aprimoramento do ambiente de negócios. Adicionalmente, vale dizer que muito pouco foi construído no sentido de dotar o aparato regulatório brasileiro de maior adaptabilidade e capacidade de atuação diante dos riscos e das incertezas ambientais dos setores regulados, prevalecendo um padrão de atuação *ex ante*, mais formalista e contratual e passivo da regulação. Percebem-se, portanto, tentativas algo limitadas e incompletas, além de por vezes contraditórias, quanto à agenda programática maior e à incorporação efetiva, pela administração central, de seu braço regulatório, em linha com a agenda de ativismo estatal vigente. Isto percorreu, de alguma maneira, todos os governos dos presidentes Lula e Dilma.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS DESAFIOS DA COMPLEMENTARIDADE INSTITUCIONAL

Como defendido aqui, PAC e PIL transcorreram sem que houvesse ruptura com respeito ao aparato do Estado regulador, cujas raízes advêm das reformas pró-mercado dos anos 1990. Conclusões que divergem desse diagnóstico tendem a mirar, em larga medida, no alinhamento político-ideológico e no reforço da presença de servidores públicos de carreira nas posições de comando das agências reguladoras, que ocorreram nos anos Lula e Dilma. Contudo, tais fatos, se não revelassem apenas o natural e gradativo ajuste que o decurso de tempo oportuniza a grupos políticos eleitos e por vários anos no poder, representaria, particularmente no segundo caso, a preferência por uma estrutura permanente e de longo prazo para as autarquias de tipo regulatórias, às quais foram legadas carreiras de Estado, por meio da Lei nº 10.871/2004.

Contudo, o fato de ter sido possível a coexistência entre crescente intervencionismo estatal e o Estado regulador constituído em nada autoriza a conclusão apressada de que tenhamos caminhado no sentido de uma complementaridade institucional efetiva. Ainda se reverte de pouca clareza, além de reduzido poder explicativo a partir de lentes interpretativas existentes, a compreensão quanto à forma como modelos de participação do Estado na economia coexistem na prática, nos mesmo setores, na mesma jurisdição e ao mesmo tempo – cronológico e político. O caso brasileiro, ao largo de duas décadas, agrega material empírico a esse desafio analítico.

Em última instância, estudos nessa direção podem contribuir para suprir uma lacuna na literatura específica, seguindo o que aponta Levi-Faur (2013):

mais pesquisa é necessária sobre a relação entre o Estado regulador, de um lado, e o Estado desenvolvimentista. (...) Mais importante ainda, precisamos de uma visão de Estado na qual o Estado regulador auxilie melhores entregas do Estado de bem-estar e do Estado desenvolvimentista do que temos hoje (Levi-Faur, 2013, p. 46, tradução dos autores).

Uma agenda investigativa nesse campo precisaria, para além do ambiente legal mais amplo, debruçar-se sobre o grau de complementaridade e antagonismo dos arranjos institucionais de programas, a exemplo do PAC e do PIL – ou mesmo do Programa de Parceria de Investimentos (PPI) –, não apenas avaliando a adequação dos recursos e das estruturas de governança adotadas, mas também a forma de relacionamento, articulação e coordenação com os aparatos oriundos do período de reformas pró-mercado da década de 1990. No caso brasileiro, e dada a tradição burocrática do país, o que inclui uma sustentável

extensão do Estado para esferas complementares da administração indireta, é relevante desenvolverem-se critérios analíticos capazes de examinar, de fato, a complementaridade entre o planejamento centralizado e a regulação. Em tempos de crise, quando deficiências tornam-se mais visíveis, incrementos analíticos e alterações institucionais efetivas – formais e informais – são ainda mais prementes.

O recente reengajamento com agendas mais francamente liberais, observado desde o *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, adiciona um elemento complicador nessa agenda de pesquisa, colocando um ponto de interrogação sobre o destino das estruturas, dos instrumentos e dos mecanismos que caracterizaram a fase “novo-desenvolvimentista” do aparato estatal e que tiveram como mérito viabilizar expressivos volumes de investimentos públicos, bem como permite indagar se restará como algum legado do conjunto de inovações institucionais experimentadas, caso a nova onda de reformas pró-mercado se consolide.

REFERÊNCIAS

- BLACK, J. Decentring regulation: understanding the role self-regulation in a ‘post- regulatory’ world. **Current Legal Problems**, v. 54, n. 1, p. 103-146, 2001.
- CROUCH, C. The paradoxes of privatisation and public service outsourcing. *In*: MAZZUCATO, M.; JACOBS, M. (Eds.). **Rethinking capitalism: economics and policy for sustainable and inclusive growth**. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2016.
- CUNHA, B. Q. **Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos**. Rio de Janeiro: Ebape, 2016. (Cadernos Ebape, n. 14). p. 473-485.
- EVANS, P. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. *In*: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **States and development: historical antecedents of stagnation and advance**. New York: Palgrave MacMillan, 2005. p. 26-47.
- JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. **The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.
- LEVI-FAUR, D. 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.
- LODGE, M. Regulation in crisis: reputation, capacity and limitations. *In*: KIM, S.; ASHLEY, S.; LAMBRIGHT, W. H. (Eds.). **Public administration in the context of global governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. p. 96-115.
- LODGE, M.; WEGRICH, K. Letter to the editor of public administration review in response to a recent symposium on financial regulatory reform. **Public Administration Review**, v. 70, n. 2, p. 336-341, 2010.
- MAGGETTI, M. The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 16, n. 3, p. 450-470, Apr. 2009.
- OSSEGE, C. **European regulatory agencies in EU decision-making: between expertise and influence**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2016.