Regulação e Desenvolvimento: reinterpretando o "modelo oficial"

Bruno Queiroz Cunha[1]

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento pode ser interpretado de distintas maneiras, a depender da corrente teórica e da opção programática adotadas. Em ambos os casos, isto é, tanto no plano teórico, que serve de substrato à construção de agendas políticas, quanto no nível do desdobramento operacional da ação de governo, o escopo e o objetivo da atuação estatal aparecem como elementos centrais. Esses aspectos também delimitam os contornos que instrumentos de política pública terão na prática, com destaque para o papel das instituições e o exercício da regulação estatal.

Este trabalho tem por objetivo propor uma nova agenda de análise dos determinantes da chamada governança regulatória, conceito que abarca o caráter multiatores da regulação. Mais especificamente, 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 afetos à regulação. Ainda que entendida dessa maneira, a agenda predominante de governança regulatória geralmente exerce uma postura prescritiva sobre os entes públicos e os mecanismos de intervenção estatal, o que pode contradizer o componente plural do conceito.

O chamado "modelo oficial" de governança regulatória (Christensen e Lægreid, 2011) tende a advogar medidas homogêneas e, em grande medida, neutras em relação às peculiaridades contextuais de cada país. De modo semelhante, o modelo costuma ser instrumentalizado por meio de medidas e recomendações que retiram do Estado muito da capacidade de conduzir mudanças estruturais.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é enunciar algumas das principais inconsistências do "modelo oficial". Na seção 2, reveem-se os elementos centrais da agenda dominante, no que tange à relação entre regulação e desenvolvimento. Posteriormente, na seção 3, apresenta-se uma visão analítica alternativa, enfatizando o conceito de complementaridade administrativa. Ao fim, na seção 4, são oferecidas breves 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. Pessoa (2009) denomina tal vertente analítica como "smithiana", em alusão ao economista liberal Adam Smith. Nessa abordagem, caberia ao Estado prover as institucionalidades básicas e, em caráter excepcional, agir sobre as chamadas falhas de mercado. Daí, portanto, ser de tipo *second-best* a natureza da atuação estatal – com o mercado, isoladamente, figurando como a estrutura preferível, ou *first-best*. Na vertente neoclássica tradicional, o desenvolvimento estaria associado ao – ou seria sinônimo de – crescimento econômico, quantitativamente mensurado.

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.

A essa abordagem foram feitas importantes relativizações e aprimoramentos teóricos nas últimas décadas. Destaca-se o campo da Nova Economia Institucional (NEI), que, diferentemente da concepção *laissez-faire* neoclássica, vê as instituições como endógenas ao desenvolvimento. Nesse caso, regras, convenções e ideias imporiam resistência ou, alternativamente, ofereceriam impulso adicional ao desenvolvimento. Para a NEI, haveria que se falar em padrões institucionais superiores ou inferiores, cabendo às nações perseguir os primeiros e afastarem-se dos segundos (Levy e Spiller, 1994).[2] Nota-se, assim, um posicionamento de tipo modernizante, que implica que países em desenvolvimento devam abraçar trajetórias outras e as chamadas "melhores práticas", de modo a buscar reproduzir experiências de desenvolvimento externas, tidas como bem-sucedidas.

A visão "smithiana" e o neoinstitucionalismo de cunho marginalista, descritos acima, embora divergentes em alguns aspectos, oferecem repertórios próximos acerca do papel da regulação estatal. Embora a segunda abordagem avance em relação à primeira e enriqueça o entendimento sobre as instituições, não demarca uma ruptura como os pressupostos neoclássicos. Oliver Williamson, um dos principais expoentes da NEI, ao mesmo tempo em que critica a economia neoclássica por negligenciar a influência das instituições, trata a NEI como ramo incorporado à ortodoxia do pensamento econômico, compartilhando componentes epistêmicos com o pensamento neoclássico (Williamson, 2000).

Além da NEI, há outras influências teóricas que, somadas, conformam o *mainstream* internacional no campo da governança regulatória. A teoria da captura e as vertentes da *public choice* seriam exemplos. O que há de comum entre elas é o entendimento da regulação por uma perspectiva "negativa", segundo a qual esse instrumento detém feições passivas e meramente reparadoras ou corretivas. Assim, afastam-se debates quanto ao potencial transformador, estruturante ou criador de mercados e setores, também potencialmente exercíveis via o emprego da regulação, isoladamente ou em conjunto a outros instrumentos (Jayasuriya, 2001).

No chamado "modelo oficial" da regulação, a promoção de estabilidade, da eficiência econômica e a mínima discricionariedade estatal – sob o argumento da previsibilidade – 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, 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 e de sua inerente instabilidade. Tal desenho institucional envolveria a criação de instituições regulatórias "despolitizadas" e autônomas, disciplinadas por um formalismo técnico rigoroso. É o que se idealiza para as agências reguladoras.

O sucesso do modelo regulatório oficial reverteria, ao cabo, em segurança e estabilidade; e estes, por sua vez, conduziriam à atração de investimentos privados. Segundo publicações produzidas, entre outros, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma das principais propagadoras do "modelo oficial", a premissa é que a qualidade da regulação figure como condição necessária à atração de investimentos. Destarte, a "qualidade regulatória" determinaria a *performance* da economia real.

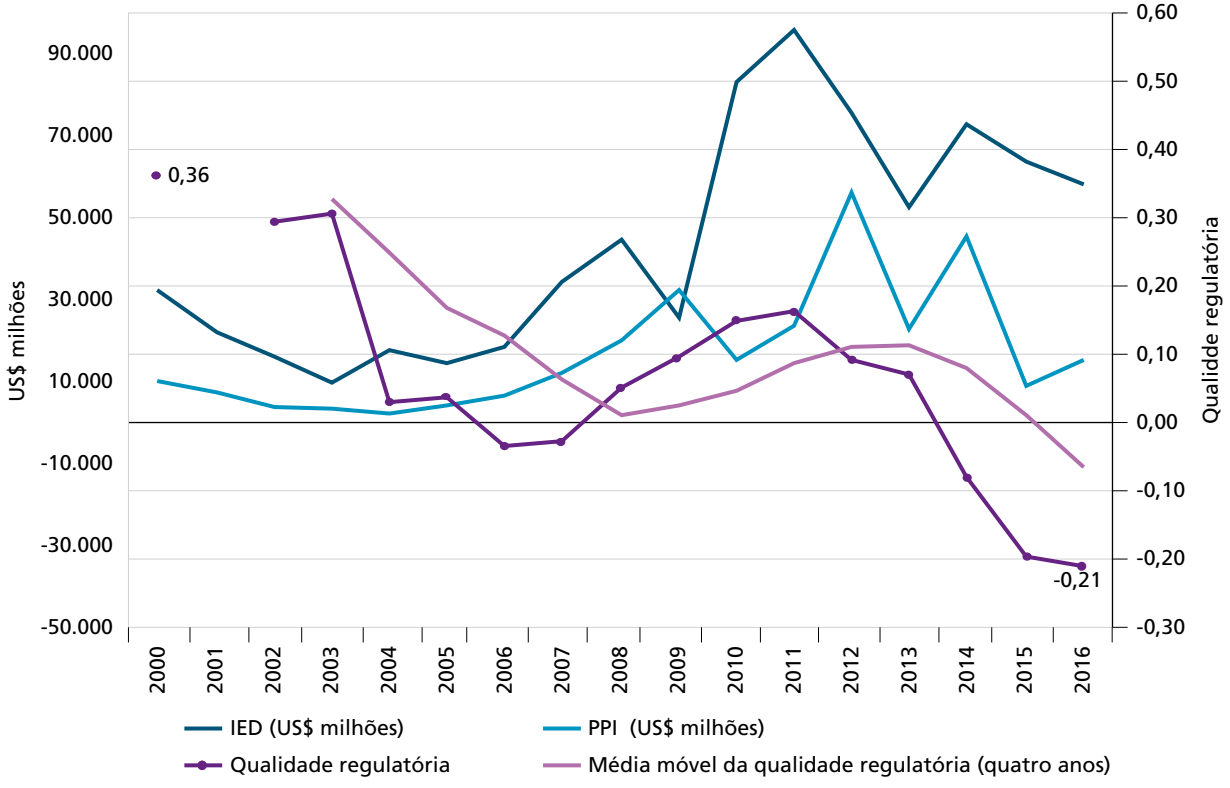
2. Ver também Acemoglu e Robinson (2012).

2.2 A precariedade do "modelo oficial"

Existem indicadores específicos que buscam aferir a qualidade da regulação, construídos essencialmente por meio de *surveys* e técnicas de apreensão da percepção de especialistas. Um indicador largamente utilizado mundo afora parte do Worldwide Governance Indicators, produzido pelo Banco Mundial. Esse indicador tem como um de seus componentes a "qualidade regulatória", mensurada em uma escala que vai de -2,5 a +2,5, da menor à maior qualidade.

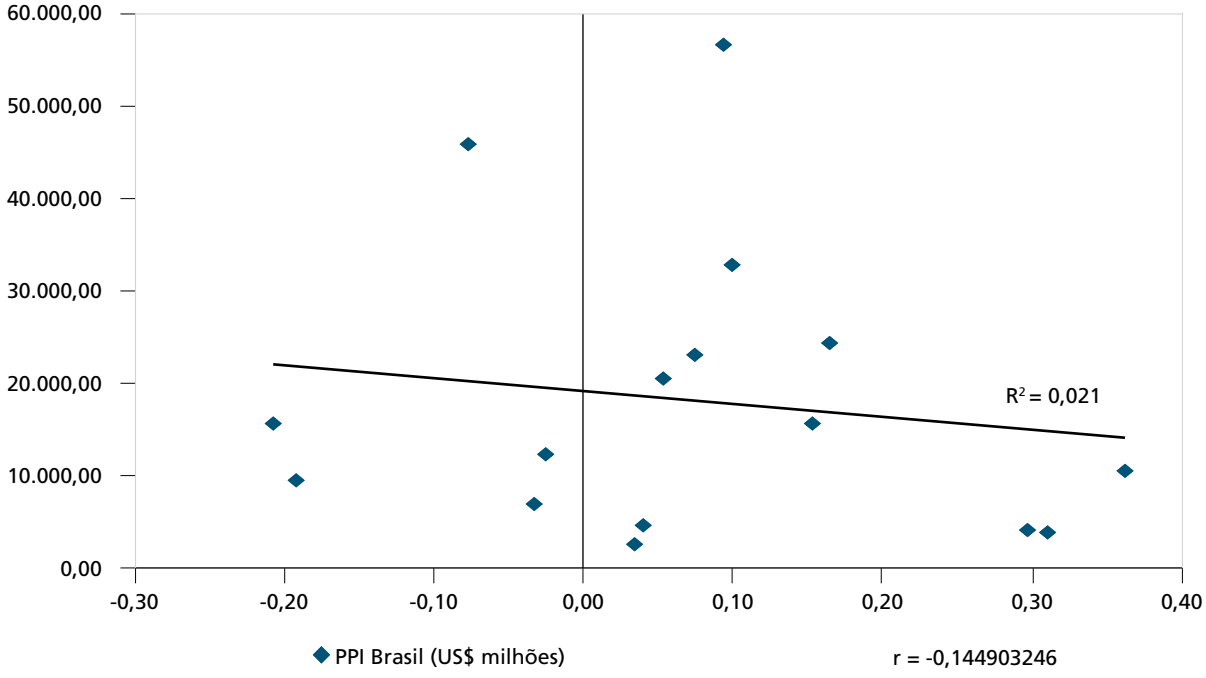
Se a hipótese por trás do "modelo oficial" for válida, ou seja, se uma regulação aferida como de boa qualidade condiciona a atração de investimentos, dados de economia real devem expressar essa dinâmica. Um teste a ser feito, nesse sentido, envolveria comparar indicadores de qualidade regulatória com, por exemplo, montantes de investimento estrangeiro direto (IED) e investimentos privados em infraestrutura. O gráfico 1 mostra a evolução desses três tipos de dados para o Brasil, no período entre os anos de 2000 e 2016; inclui-se, no gráfico 1, uma linha de média móvel de quatro anos para os dados de qualidade regulatória. Os gráficos 2 e 3 denotam a dispersão dos dados de IED e de investimento em infraestrutura, de modo a evidenciar o grau de associação.

GRÁFICO 1
IED, investimento privado em infraestrutura (PPI) e qualidade regulatória: Brasil (2000-2016)



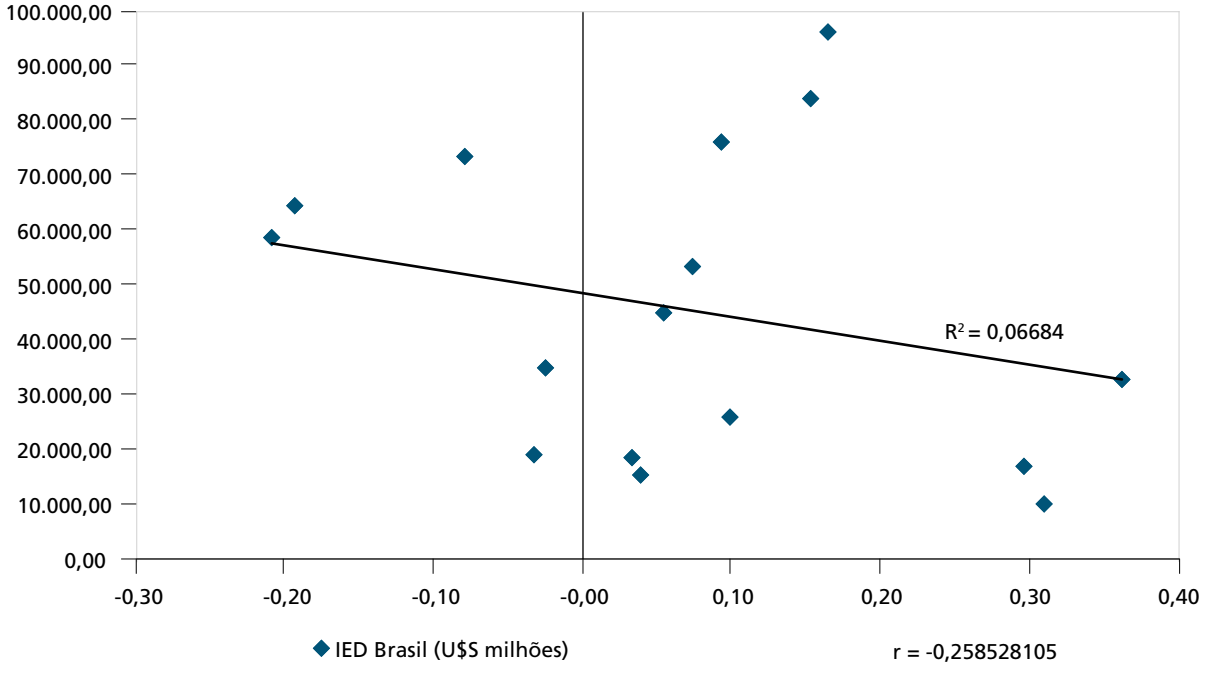
Fonte: UNCTAD para IED (vide <https://goo.gl/zTC9CC>) e dados do Banco Mundial para investimentos em infraestrutura (vide <https://goo.gl/1TFHiE>) e qualidade regulatória (vide <https://goo.gl/iY9YWe>).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2
Investimento em infraestrutura e qualidade regulatória: Brasil (2000 a 2016)



Fonte: Dados do Banco Mundial para investimentos em infraestrutura (vide <https://goo.gl/1TFHiE>) e qualidade regulatória (vide <https://goo.gl/iY9YWe>). Elaboração do autor.

GRÁFICO 3
IED e qualidade regulatória: Brasil (2000 a 2016)



Fonte: UNCTAD para IED (vide <https://goo.gl/zTC9CC>) e dados do Banco Mundial para qualidade regulatória (vide <https://goo.gl/iY9YWe>). Elaboração do autor.

Pela leitura dos gráficos 2 e 3, não se depreende correlação positiva entre o indicador de qualidade regulatória e os dados de economia real. Ainda que se trate de uma análise preliminar e simples, que poderá vir a ser complementada com testes estatísticos mais robustos, os dados e gráficos acima oferecem suficientes indícios de que a hipótese do modelo convencional, de viés generalizante e linear, merece relativização e crítica, ao menos no caso brasileiro.

Pelo gráfico 1 nota-se que, enquanto o IED apresentou franca tendência positiva, partindo de algo próximo a US$ 33 bilhões em 2000 para mais de US$ 58 bilhões em 2016, a qualidade regulatória no país mostrou tendência oposta, caindo de 0,36 pontos no primeiro ano da série, 2000, para -0,21 em 2016 – neste caso, a mínima histórica para o Brasil. Já nos dados de investimento em infraestrutura, retirados da base Private Participation in Infrastructure (PPI), produzida pelo Banco Mundial, também não se reporta correlação entre a qualidade regulatória e os montantes de investimentos. Embora os investimentos privados em infraestrutura tenham fechado o período em patamar pouco superior ao do primeiro ano da série (US$ 16 bilhões em 2016, contra US$ 10,44 bilhões em 2000), houve picos de US$ 56 bilhões em 2012 e US$ 45 bilhões em 2014, anos em que a qualidade regulatória pontuou 0,09 e -0,08, respectivamente.

O cruzamento de dados acima é, portanto, indicativo de que o "modelo oficial" deteve, no período analisado, poder explicativo menor do que o esperado. A decisão privada de investimento parece não ter operado pela lógica desse modelo, e sim pela influência de um conjunto mais amplo de variáveis, tanto econômicas quanto institucionais e políticas. Isso levanta dúvidas quanto ao grau de relevância que o "modelo oficial" deve ter na decisão de política pública, no Brasil. 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 (Moudud, 2016).

Aliado à deficiência no poder explicativo 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 advém dos conceitos de falhas de mercado e falhas de governo, os quais operam dedutivamente e constrangem o "o que" e o "como" da ação estatal (Stiglitz, 1988). Esse normativismo contrasta com o fato de a regulação ser, na prática, contexto-específica (Christensen e Lægreid, 2011).

Cada jurisdição organiza o funcionamento de suas instituições e seus processos regulatórios em negociação com seu contexto próprio, com as metas de governo, a tradição jurídico-administrativa local, as preferências sociais e os determinantes tecnológicos aplicáveis, ainda se formalmente inclinada ao "modelo oficial" (Cunha, Gomide e Karam, 2017). Nesse sentido, há que se considerar a possibilidade de que uma subscrição parcial e igualmente contextualizada ao "modelo oficial" possa resultar mais eficaz do que o investimento na adesão integral àquele modelo. Rodrik (2008) denomina essa opção como a escolha por *second-best practices*.

Outro elemento a reduzir a relevância prática da regulação tradicional diz respeito ao crescente distanciamento do "modelo oficial" das necessidades correntes em gestão e políticas públicas. Diferentemente da ideia de substituição integral de modelos de Estado, na qual o chamado Estado regulador suplantaria modelos precedentes, como o Estado desenvolvimentista ou o Estado de bem-estar social, é cada vez mais nítido que esses perfis estatais complementam-se e coexistem. Sendo assim, o braço regulador do Estado está em constante entrelaçamento com outros, inclusive os de natureza positiva e de planejamento (Levi-Faur, 2013). A mediação de interesses e objetivos diversos que transita pelo terreno da regulação reduz a importância relativa de imperativos de eficiência alocativa pura e simples.

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

3 ELEMENTOS PARA UMA AGENDA ALTERNATIVA

Uma nova proposta de interação entre os conceitos de regulação e desenvolvimento requer reconhecer as incompletudes do modelo dominante. Isso passa por identificar seus problemas explicativos e o possível anacronismo de algumas de suas propostas de desenho institucional, estáticas e pretensamente apolíticas.

Todavia, o trabalho de proposição de alternativas ao modelo dominante mostra-se complexo, na medida em que visões críticas hoje existentes tendem a ser pouco construtivas, particularmente quando ancoradas em tradições desenvolvimentistas. Chalmers Johnson, por exemplo, no seminal livro *MITI and the Japanese Miracle* (1982), argumenta por um etapismo entre modelos de Estado. Para o autor, o desenvolvimentismo japonês, ao provar-se bem-sucedido, mostrou que a adoção de uma postura fortemente interventiva pelo Estado antecederia a transição para uma etapa na qual essa postura fosse atenuada, reduzindo gradualmente o grau de intervenção e cedendo lugar ao chamado Estado regulador – essa transição complementar-se-ia quando o modelo de Estado planejador cumprisse seu curso (Johnson, 1982). Ou seja, Johnson propôs uma compreensão segregativa e, em larga medida, estática entre o Estado planejador e desenvolvimentista, de um lado, e o regulador, de outro.

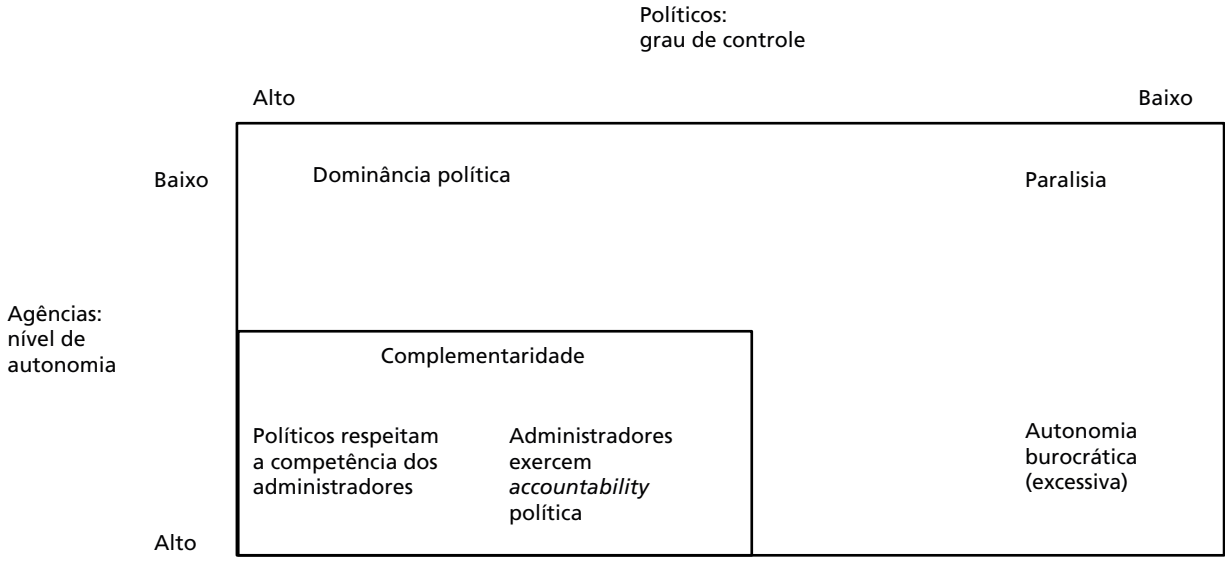
Mais recentemente, elaborações novo-desenvolvimentistas priorizaram debates macroeconômicos, não adentrando consistentemente o campo das instituições e da regulação, a não ser para reproduzir as linhas mestras do "modelo oficial" (ver, por exemplo, Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, 2015). O novo-desenvolvimentismo não oferece suporte imediato ao reposicionamento da regulação, na prática.

Contudo, Peter Evans, em seu clássico *Embedded Autonomy* (1995), já esclarecia que o Estado regulador, ou "custódio" – segundo sua classificação –, pode utilizar seus instrumentos tanto para cercear comportamentos e decisões econômicas (ou seja, como "rédeas"), quanto para estimulá-las (ou seja, como "esporas"). Isto é, há um papel criativo e indutor a ser exercido por meio da regulação.

Transformar a regulação em algo mais dinâmico, que cumpra papéis outros que não simplesmente corretivos e estáticos, *empurre* mercados, dinamize a ação estatal e partilhe de decisões de cunho estrutural, requer reposicioná-la dentro da estratégia de governo. Isso passa por percebê-la como complementar a outros mecanismos de intervenção estatal. A complementaridade pode se dar ao nível dos objetivos de política e no plano do processo decisório. Neste caso, haveria que se falar de uma maior reciprocidade entre os órgãos reguladores e o governo central. Svara (2001) apresenta uma proposta gráfica estilizada acerca da complementaridade administrativa que nos serve de suporte.

Como se nota na figura 1, diferentemente das situações em que a autonomia administrativa é desproporcional (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 Svara (2001). Do contrário, uma paralisia decisória poderia sobressair (canto superior direito).

FIGURA 1
Complementaridade administrativa



Fonte: Svara (2001).

No âmbito da regulação, operar dinâmica e interativamente no sentido da complementaridade parece ser uma proposta com grande potencial. O aumento de capacidade regulatória do Estado implica maior discricionariedade para os órgãos reguladores, que crescentemente passam a deter um papel prospectivo e de suporte à política pública (Cunha, Gomide e Karam, 2017). Isso ocorre seja em virtude da autoridade própria que lhes é conferida – de monitoramento e gestão setorial –, seja pela condição de *experts* setoriais que órgãos reguladores gradativamente assumem, resultado do profundo entendimento sobre certas indústrias, o que lhes permite acessar conhecimento útil de maneira diferenciada (OECD, 2014). O exercício da complementariedade, contudo, requer que arranjos institucionais permitam fluidez na atuação da regulação, resgatando-a de uma posição estanque e insulada.

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 de 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 "modelo oficial", pode ser contraproducente. Assim, um entusiasmo mais contido com reformas regulatórias de perfil convencional parece recomendável. Ao menos no caso do Brasil, dados de economia real permitem intuir que o receituário convencional deve ser relativizado e tomado com certo cuidado, enquanto orientador de decisões de política pública.

A comunicação 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 do aparato governamental, seja para fora dele.

Uma visão dinâmica e evolucionária[3] da regulação e da governança regulatória sugere ser ainda mais necessária em face das necessidades de desenvolvimento. No contexto de países emergentes, instabilidades e desequilíbrios são tanto inerentes quanto mais agudos do que em países desenvolvidos, nos quais pequenas agregações marginais de política podem servir para manter o padrão de estabilidade e de bem-estar já alcançados.

Uma proposta de agenda futura nessa perspectiva 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 um reconhecimento efetivo do componente contextual da regulação. A implicação prática dessa agenda aponta para uma reintegração das instituições regulatórias à política pública de modo mais profundo.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail**: the origins of power in prosperity and poverty. London: Profile Books, 2012.

BLACK, J. Regulatory conversations. **Journal of Law and Sociey**, v. 29, n. 1, p. 163-196, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Development macroeconomics**: new developmentalism as a growth strategy. New York: Routledge, 2015.

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.

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa. **Boletim de Análise Política-Institucional**, v. 10, p. 47-53, 2017.

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

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, p. 101-123, 2001.

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

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.

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

3. 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.

MOUDUD, J. K. Looking into the black box: policy as a contested process. *In*: LEE, F. S.; CRONIN, B. (Eds.). **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.

PESSOA, S. Duas visões a respeito das estratégias de desenvolvimento. *In*: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Eds.). **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009. p. 71-82.

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

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 2nd ed. New York: W. W. Norton & Company, 1988.

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.

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