

O Estado regulador moderno
Teorias da regulação: abordagens
política e institucional

Prof. Marcos Vinicius Pó

marcos.po@ufabc.edu.br

Regulação e Agências Reguladoras no Contexto Brasileiro

ABORDAGENS POLÍTICAS DA REGULAÇÃO

- Análise por um prisma político para o estabelecimento da regulação e sobre as motivações dos reguladores.
- Regulação como resposta estatal para os desejos da sociedade (além de correção de falhas de mercado e externalidades).
- Estudo dos padrões de relacionamento entre regulador e regulado.
- Força dos grupos sociais e econômicos junto aos atores políticos.

Problemas sociais da ação de agentes

- Risco moral: mudança de comportamento do agente em função do ônus da sua atitude individual ser repartido por um grupo grande, o que levaria o bem a ser usado além do razoável.
- Seleção adversa: tendência de que o sistema incorpore indivíduos de maior risco, ou seja, aqueles que tendem a utilizar mais o bem. Dessa forma, os de menor risco tendem a abandonar o sistema, tornando-o ainda mais caro num ciclo vicioso.
- Seleção de risco: criação de barreiras à entrada de pessoas com maior risco e taxa de utilização do sistema, visando limitar custos e ampliar lucros.

Teoria agente-principal (teoria da agência)

- Foco na delegação de autoridade: contrato permeado por assimetrias de informação e de recursos .

Principal → Manda; Agente → Obedece?

- O principal busca atingir seus objetivos impondo incentivos, restrições e penalidades ao agente, visando superar o fato de não conseguir observar e avaliar diretamente as ações deste.
 - Exploração oportunista.
 - Discrepância entre comportamento *ex ante* e *ex post*.
 - Custo de agência.

- **Assimetria informacional:** uso da informação em benefício próprio, limitando a ação dos controladores (principals).
- **Dificuldade de revisão:** os reguladores podem criar apoios dos favorecidos pelas novas regras, tornando politicamente mais difícil reverter as ações realizadas.

Estratégias para manter agenda definida original, reduzindo o espaço discricionário e a derivação (*slack*) dos reguladores.

- Procedimentos administrativos: ampliam a disponibilidade de informações e as oportunidades de que alguém “acione o alarme”.
- Desenho institucional: seleção dos grupos de interesse habilitados a monitorarem as agências a participarem do seu processo decisório.
- Regras e mecanismos que aumentem a transparência e diminuam a velocidade do processo de regulação permitem aos interessados agir para evitar decisões contrárias aos seus interesses.

Transferência de culpa (blame shifting)

- As instituições seriam criadas com mandatos vagos, recursos e autoridade como uma forma de afastar dos políticos as decisões controversas e difíceis sobre assuntos complexos.
- Assim, os políticos poderiam usar a sua influência em prol dos cidadãos ou de grupos contrariados, usando os problemas da burocracia para o aplauso público.
- Dilema da delegação: risco de perdas por má decisões e/ou custos políticos X perda de poder decorrente da delegação e custos de controle.

REGULAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Tipologia de Lowi (1964, 1972)

Policy determine politics

(o tipo de política pública determina o jogo político)

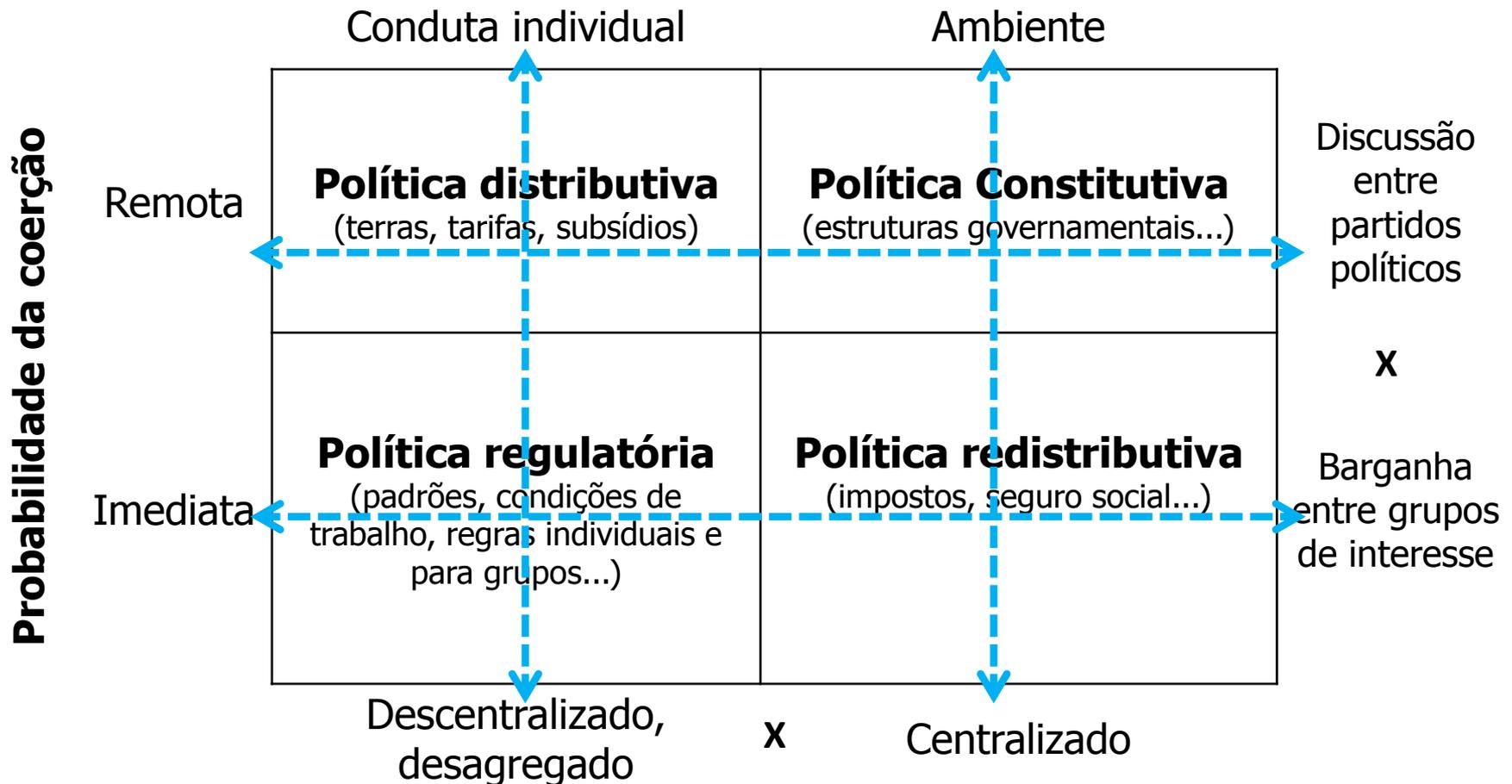
- Cada tipo de política pública gera uma configuração de pontos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma distinta.

→ Arenas de política, estruturas de poder.

- Categorias funcionais: define as políticas pelo tipo de impacto, real ou esperado, na sociedade.
 - Essa tipologia não abrange a política externa
 - Pressuposto: considera o impacto das políticas no curto prazo.

- **Distributiva**: desconsideram os recursos limitados, gerando impactos mais localizados do que universais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Ambiente: troca de favores
- **Regulatória**: coerção individuais (empresas ou pessoas) e imediatas, situando-se em ambientes pluralistas conflituosos, com forte presença de grupos de interesse e constituindo-se em jogo de soma zero. Ambiente: confronto, negociação, barganha
- **Redistributiva**: atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros. Envolvem valores, interesses e ideologias. Ambiente: conflituoso, de difícil encaminhamento.
- **Constitutiva**: Lidam com procedimentos, estrutura de governo, as regras do jogo. Ambiente: negociação, busca de apoios.

Aplicabilidade da coerção (nível)



Lowi (1972: 300)

Tipologia de Wilson (1973; 1989)

Foco: comportamento da burocracia considerando os grupos afetados no processo

Tipo de política		Benefícios	
		Concentrados	Difusos
Custos	Concentrados	Grupos de interesse Luta dos grupos pela conquista da arena política, visando desequilibrar o jogo	Empreendedora Leva o agente público a buscar apoio de grupos sociais ou de políticos para poder realizar a sua missão
	Difusos	Clientelista Captura pelo grupo dominante	Majoritária Dependerá de ação política que aglutine interesses dispersos

Fonte: Wilson, 1989: Bureaucracy: what government agencies do and why they do it
Elaboração nossa

TEORIAS INSTITUCIONALISTAS

- Institucionalismo: análise das instituições e seu papel no comportamento dos agentes
- Nova economia institucional: análise do papel das instituições para o desenvolvimento econômico e social

- Instituições:
 - Restringem e corrompem o comportamento humano.
 - Induzem comportamentos estratégicos.
 - Fornecem meios de liberação do vínculo social.
 - São criação humana, podem ser modificadas pela política.
 - Mudanças provocam resultados incertos: altera as regras do jogo.
- Pressuposto: os resultados são racionais do ponto de vista coletivo, dentro das regras postas.
- Eixos de análise:
 - Poder
 - Cálculo racional
 - Estrutura de **incentivos**

Os atores sociais, econômicos e políticos maximizam seu interesse próprio com base em limitações do contexto.

Além disso:

- Buscam garantir suas apostas em ambiente incerto.
- Traçam estratégias racionais visando atingir seus objetivos.
- Tentam moldar o contexto para:
 - Melhorar chances futuras.
 - Constituir suas identidades e interesses.

Nova Economia Institucional (NEI)

- Origem : Teoria da Firma (final da década de 1930)
 - Incluiu os custos de transação nos modelos econômicos.
- Firma: estruturas para diminuir os custos de transação e superar falhas de mercado e oportunismo.
 - Com custos de transação baixos o mercado tenderia a propiciar uma alocação eficiente dos recursos
- Tipos de custos de transação:
 - Busca e informação.
 - Negociação.
 - Determinação de políticas e implementação.

O que são instituições para a NEI?

“Instituições são restrições humanamente planejadas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Elas consistem de restrições tanto informais (sanções, tabus, costumes, tradições, e códigos de conduta) como formais (constituições, leis, direitos de propriedade). [...] As instituições proveem a estrutura de incentivos de uma economia; conforme a estrutura se desenvolve, ela molda a direção da mudança econômica em direção ao crescimento, estagnação ou declínio”

NORTH, Douglass. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1 (Winter): 97

Papel básico das instituições

- Reduzir os níveis de incerteza no ambiente de negócios.
- Dar credibilidade às relações sociais em uma economia de mercado.
- Garantir os contratos (diminuir a possibilidade de descumprimento).
- Estabelecer compromisso (*commitment*)
 - Estabilidade contratual.
 - Estabilidade de regras.
 - Limitar possibilidade de expropriação de rendas ou ativos.

- Serviços públicos privatizados possuem:
 - Custos irrecuperáveis (sunk costs).
 - Longa maturação para retorno de investimentos.
 - Forte interesse político (alto consumo, direitos...).
- Assim, seria necessária uma estrutura institucional com:
 - Restrições à ação discricionária dos reguladores.
 - Restrições à mudança de regime regulatório.
 - Instituições que garantam a manutenção das restrições à arbitrariedade.

- Diversas combinações possíveis envolvendo:
 - Legislativo
 - Executivo
 - Judiciário
 - Regras informais
 - Capacidade institucional do país
- Também deve-se considerar que processos de privatização/concessão implicam em:
 - Gerar coalizões favoráveis com peso institucional e econômico.
 - Custos legais e políticos de se desfazer o que já foi realizado.

NEI como referencial analítico

- Pesquisas sobre o papel das instituições apontavam que marcos regulatórios que proporcionassem segurança contra ações arbitrárias e oportunistas dos governos encorajavam o investimento privado de longo prazo.
- Tipos de instituições analisadas:
 - Executivo e Legislativo;
 - Judiciário;
 - Costumes e normas informais que impõe restrições às ações de indivíduos ou instituições;
 - As características dos interesses sociais presentes no país, incluindo o papel da ideologia;
 - As capacidades administrativas do país.

NEI como receituário institucional

As conclusões obtidas nos estudos desenvolvidos sob a nova economia institucional acabaram se tornando um receituário para instituições reguladoras:

“(a) liberdade gerencial, (b) autonomia política (liberdade da influência política e de grupos de interesse), (c) accountability (a obrigação de um agente ou empregado em responder e cumprir suas responsabilidades ao seu principal ou empregador, (d) freios e contrapesos (para limitar o poder de indivíduos singulares na instituição) , e (e) incentivos (para recompensar pela boa performance e punir desempenhos inadequados ou arbitrários).” (GUASCH; SPILLER, 1999:49)

A autonomia por vezes se torna uma negação do controle e da ação política.

Contribuições das abordagens

- **Interesse público:** importância das demandas e necessidades sociais e o papel do Estado para corrigir problemas ocasionados pelo mercado.
- **Política pública:** ambiente plural de conflitos, jogo de soma zero.
- **Econômica:**
 - Meio de buscar eficiência econômica.
 - Presença de interesses que podem capturar a regulação para se proteger.
- **Principal-Agente:** riscos do agente não seguir as orientações de quem delegou e os mecanismos para mitigar essa possibilidade.
- **Institucional:**
 - Institucional: regras podem induzir comportamentos e afetar os agentes de maneiras inesperadas.
 - NEI: instituições como elementos para garantir contratos.

Aula de 14/10

- Os formatos institucionais dos reguladores
- O crescimento das agências reguladoras no mundo e no Brasil

- Texto base:
 - MELO, Marcus A. (2000). Política regulatória: uma revisão da literatura. BIB, n° 50, 2° semestre

- Textos base para atividade em sala
 - KUTNER, R. (1998). Tudo à venda. Tradução de Claudio Weber Abramo. São Paulo: Companhia das Letras. Capítulo 8: A regulação do ambiente humano
 - Posner, R. Teorias da regulação econômica. 1974 In. Mattos et all. Regulação econômica e Democracia. Editora 34: São Paulo. 2004

- Material disponível em:
<http://perguntasapo.wordpress.com/disciplinas/rarcb/>