



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – PGED**

**BRUNO QUEIROZ CUNHA**

**REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-  
2016): TRÊS ENSAIOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS**

**RIO DE JANEIRO – RJ**

**2018**

Bruno Queiroz Cunha

**REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2016): TRÊS ENSAIOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Thadeu Delorme Prado

Coorientador: Prof. Dr. Caetano Christophe Rosado Penna

Rio de Janeiro – RJ  
2018

## FICHA CATALOGRÁFICA

C972 Cunha, Bruno Queiroz  
Regulação e Desenvolvimento nos Governos Lula e Dilma (2003-2016): três ensaios histórico-institucionais / Bruno Queiroz Cunha. – 2018.  
178 p.; 31 cm.

Orientador: Luiz Carlos Thadeu Delorme Prado  
Coorientador: Caetano Christophe Rosado Penna  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2018.  
Bibliografia: f. 155 – 178.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Governança regulatória. 3. Capacidade regulatória. 4. Brasil - Política e governo – 2003 – 2016. I. Prado, Luiz Carlos Thadeu Delorme, orient. II. Penna, Caetano Christophe Rosado. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 338.9

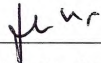
Bruno Queiroz Cunha

**REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NOS GOVERNOS LULA E DILMA  
(2003-2016): TRÊS ENSAIOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS**

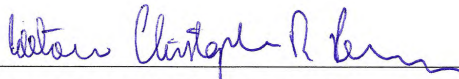
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 14 de dezembro de 2018.

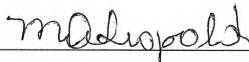
BANCA EXAMINADORA:



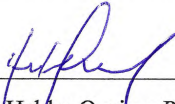
Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Thadeu Delorme Prado (PPED-UFRJ)



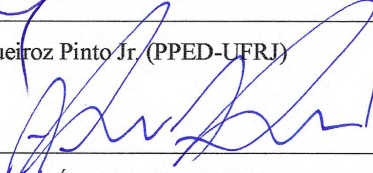
Coorientador: Prof. Dr. Caetano Christophe Rosado Penna (PPED-UFRJ)



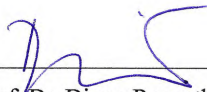
Profa. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi (PPED-UFRJ)



Prof. Dr. Helder Queiroz Pinto Jr. (PPED-UFRJ)



Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide (IPEA)



Prof. Dr. Diogo Rosenthal Coutinho (USP)

À minha filha Cecília, cujo nascimento coincidiu com a conclusão desta tese, e ao meu avô Agenor (*in memoriam*), que por muito pouco não os presenciou em vida. Ambos, doces inquietos, desbravadores do mundo ao redor.

## AGRADECIMENTOS

Esta tese se beneficiou da contribuição e do comprometimento de muitos. Início agradecendo ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), cujos idealizadores, membros, colaboradores, servidores dedicados e coordenadores fazem dos desafios inerentes à pesquisa acadêmica de alto nível uma luta permanente e uma conquista diária. Agradeço à comunidade pepediana na pessoa da querida Professora Ana Célia Castro, aguerrida e generosa docente, que com maestria inspira a pesquisadores do PPED.

Agradeço aos meus orientadores. Ao Professor Luiz Carlos Prado, pelo rigor acadêmico, a erudição teórica e a crítica precisa e franca. Ao Professor Caetano Penna, pela leitura atenta e minuciosa e o vasto conhecimento interdisciplinar. Com os dois, estabeleci uma relação de confiança e encorajamento da qual somente me beneficiei.

Desculpando-me pela injustiça parcial em nominá-los diretamente e não a outros, mas preferindo não deixar de reconhecer a importância fundamental que esses professores, além dos já citados, tiveram no meu desenvolvimento acadêmico, agradeço a Anna Jaguaribe, Jaques Kerstenetzky, Ronaldo Fiani, Lena Lavinias, José Eduardo Cassiolato, Marina Szapiro e Ricardo Bielschowsky. Mantidas as mesmas escusas pela seletividade e o destaque à importância do reconhecimento individual, agradeço aos colegas Cristiano Santos, Temístocles Murilo, Christiane Severo, Marcus Braga, Adriana Bocaiuva e Sandro Silva, em nome dos quais estendo a um número muito maior de colegas mestrandos e doutorandos do Instituto de Economia (IE) meus carinhosos e já saudosos agradecimentos pelas valiosas lições e boas risadas.

Agradeço aos mentores e parceiros internacionais que também contribuíram decisivamente com minha trajetória acadêmica e a produção desta tese. Cary Coglianese, Kai Wegrich e Martin Lodge dedicaram tempo a discutir minhas ideias e ler meus trabalhos, além de me abrirem as portas da *University of Pennsylvania*, *Hertie School of Governance* e *London School of Economics and Political Science*, respectivamente. Da mesma forma, agradeço às generosas e enriquecedoras sugestões e aconselhamentos durante os períodos de estudo no exterior de Rainer Kattel, Andrea Mennicken, Lydie Cabane, Luis Mejia e Bolivar Portugal.

Ao Estado brasileiro, eu não poderia ser mais grato. Enquanto aluno de graduação e doutorado em universidades federais, bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Superior (Capes) em 2017 e servidor público federal de carreira, gozei de indispensável suporte para minha evolução profissional e intelectual. Em particular, agradeço ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pelo estímulo ao meu trabalho de pesquisa, o que incluiu a licença para o período de doutorado-sanduíche na Alemanha e na Inglaterra, entre 2017 e 2018. Diversos colegas do Ipea foram, direta ou indiretamente, fontes de inspiração e de crítica positiva ao meu trabalho. A todos sou muito grato.

Aos meus pais, José e Ângela, quaisquer palavras de gratidão e amor seriam poucas. Por tudo, simplesmente tudo, meu muito obrigado. À minha irmã, Sara, sempre curiosa, encorajadora e amorosa, um agradecimento de igual tamanho.

À Rita, que “chegou na minha vida e me levou... me levou para passear pelo livre campo dos de espírito livre”, minhas conquistas também são dela. Seu amor e empenho pessoal, além da reflexão conjunta sobre questões cruciais desta tese e o apoio incondicional em todas as etapas foram condição para o progresso da minha pesquisa de doutorado. O maior de todos os agradecimentos é a ela.

“O mia patria, sì bella e perduta!  
O membranza sì cara e fatal!  
Arpa d'or dei fatidici vati,  
Perché muta dal salice pendi?  
Le memorie del petto riaccendi,  
Ci favella del tempo che fu!”  
(Va Pensiero – Verdi)



“Essentially, the guidelines for regulation came straight out of the neoclassical competitive model (...) It is on this skeleton regulatory framework that a little meat and an enormous amount of fat has been hung during the last century.”

(Melody, 2002, p. 32)

## RESUMO

Esta tese interpreta a relação existente entre o exercício da função regulatória pelo Estado e o desenvolvimento econômico. Para isso, realiza tanto uma crítica teórica quanto uma análise de cunho institucional, as quais estão ancoradas em uma abordagem de inspiração desenvolvimentista acerca do progresso econômico. Essa abordagem ressalta o componente estrutural do desenvolvimento e a importância de suas dimensões histórica e contextual. A tese está organizada no formato de três ensaios, os quais estão ordenados em sequência lógica e complementar. O primeiro ensaio realiza uma crítica teórica a partir do cotejamento entre diferentes linhas de interpretação no campo da regulação e do desenvolvimento econômico, oferecendo, ao final, elementos para a operacionalização de uma regulação de tipo heterodoxa. O segundo e terceiro ensaios aproveitam-se dessa discussão teórica inicial e voltam-se a níveis de análise macro e meso, no caso do segundo, e ao nível micro, no terceiro. Nestes dois ensaios, focaliza-se especificamente o período compreendido entre os anos de 2003 e 2016, quando vigoraram no Brasil os mandatos dos ex-presidentes Lula e Dilma. Particular atenção é reservada ao exame da coerência interna das propostas desses governos, seu conteúdo inovador e o tipo de intencionalidade própria empregada pelas administrações dos mandatários petistas. Ao final, contribui-se com a literatura apresentando avanços teóricos em áreas hoje deficientes no subcampo da regulação e desenvolvimento, em especial quanto ao reforço de uma perspectiva progressista. Além disso, oferece-se uma análise pormenorizada das mutações havidas no regime regulatório brasileiro em anos recentes, reinterpretando a continuidade e a mudança institucional durante os governos petistas.

*Palavras-chave:* governança regulatória; regulação e desenvolvimento; capacidade regulatória; burocracia de agências reguladoras.

## ABSTRACT

This thesis interprets the relationship between the fulfillment of the regulatory function by the State and economic development. In order to do so, it conducts a theoretical critique as well as an institutional analysis, both of which resting on a developmentalist approach to economic development. Such an approach underscores the structural component of development and the importance of its historical and contextual dimensions. The thesis is organized in a three essay format, whose sequencing follow a logical and complementary order. The first essay carries out a theoretical critique drawing on a comparison between different lines of interpretation in the field of regulation and economic development, offering in the end elements for the operationalization of a heterodox type of regulation. The second and third essays build on the initial theoretical discussion from the first one and turn to macro and meso levels of analysis, in the case of the second, and micro in the third. These two latter essays focus specifically on the period from 2003 to 2016, when Brazil was governed by Lula and Dilma. Special attention is given to the exam of the internal coherence of these presidents' proposals, their innovative contents and the type of intentionality employed by the *petista* (from the Workers Party – PT, in Portuguese) administrations. Ultimately, this thesis contributes to the literature by providing theoretical improvements to currently deficient areas in the sub-field of regulation and development, primarily via the support of a progressive perspective of regulation. Furthermore, it offers a detailed analysis of the transformations in the Brazilian regulatory regime in recent years, reinterpreting institutional continuity and change during the *petista* governments.

*Keywords:* regulatory governance; regulation and development; regulatory capacity; bureaucracy of the regulatory agencies.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1-1: Os Três Sentidos da Regulação .....	21
Figura 1-2: Gerações de Agências Reguladoras no Brasil.....	25
Figura 2-1: Qualidade Regulatória e Capacidade Regulatória.....	69
Figura 3-1: Estado Regulador <i>versus</i> Estado Desenvolvimentista.....	75
Figura 3-2: O <i>Framework</i> de Regime Regulatório .....	79
Figura 3-3: O Regime Regulatório da Gestão Fernando Henrique Cardoso.....	83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1: Paradigmas de Intervenção Estatal e a Regulação .....	47
Quadro 2.2: Regulação Ortodoxa <i>versus</i> Regulação Heterodoxa .....	63
Quadro 3.1: Elementos do Regime Regulatório no Início da Era Petista .....	92
Quadro 4.1: Modelo Prototípico dos Regulocratas e Seus Problemas Potenciais .....	122
Quadro 4.2: Estágios do Processo de Weberianização da Regulocracia Federal .....	128

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1: IED, PPI e Qualidade Regulatória - Brasil (1996-2016) .....	52
Gráfico 2.2: IED, PPI e Qualidade Regulatória - Dispersão - Brasil (1996-2016).....	53
Gráfico 4.1: Interação para RL (em %).....	137
Gráfico 4.2: Interação para RE (em %).....	137
Gráfico 4.3: Interação para Plan (em %).....	138
Gráfico 4.4: Grau de Importância de Determinadas Atividades (em %) .....	144

## **LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS**

Adin – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIR – Análise de Impacto Regulatório

ANA – Agência Nacional de Águas

Anac – Agência Nacional de Aviação Civil

Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANM – Agência Nacional de Mineração

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

BCB – Banco Central do Brasil

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

BM – Banco Mundial

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

EPE – Empresa de Planejamento Energético

EPL – Empresa de Planejamento e Logística

IBI – Institute of Brazilian Business and Public Management Issues

IED – Investimento Estrangeiro Direto

Infraero – Empresa Brasileira de Administração Aeroportuária

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

iReg – Indicators of Regulatory Policy and Governance

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GRP – Grupo das Relações entre Estado e Empresa Privada

GT – Grupo de Trabalho Interministerial

LATIN-REG – Rede Latino-americana de Melhoria Regulatória e Competitividade

NEI – Nova Economia Institucional

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIL – Programa de Investimento em Logística

Plan – Servidores Públicos de Planejamento

PPI – Public Participation in Infrastructure

PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RDC – Regime Diferenciado de Contratação

RE – Regulocratas de Energia Elétrica

RL – Regulocratas de Logística

SAE – Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos

SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

STF – Supremo Tribunal Federal

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

WGI – World Governance Indicators

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>18</b>
1.1	Objetivos e Relevância da Tese .....	18
1.2	O Que É e Para Que Serve a Regulação?.....	20
1.3	Reforma Regulatória no Brasil Recente.....	23
1.4	Aspectos Metodológicos e Estrutura da Tese .....	26
1.5	Contribuições da Tese .....	29
<b>2</b>	<b>Ensaio 1: Regulação e Desenvolvimento: estado da arte e a construção de uma abordagem alternativa à luz da experiência brasileira .....</b>	<b>31</b>
2.1	Notas Introdutórias.....	31
2.2	Interpretações Acerca do Desenvolvimento Econômico: uma síntese crítica.....	32
2.3	Instituições, Regulação e Desenvolvimento: o estado da arte na teoria e na prática ... .....	37
2.3.1	A Plasticidade do Neoliberalismo e a Ortodoxia .....	37
2.3.2	Limitações da Regulação Ortodoxa .....	49
2.4	Elementos Para a Construção de uma Abordagem Alternativa .....	58
2.4.1	Regulação Heterodoxa: proposta conceitual.....	58
2.4.2	Regulação Heterodoxa e Capacidade Regulatória .....	65
2.5	Notas Conclusivas .....	71
<b>3</b>	<b>Ensaio 2: Desenvolvimento e Regulação nos Governos Lula e Dilma.....</b>	<b>73</b>
3.1	Notas Introdutórias.....	73
3.2	Intervenção do Estado e Regimes Regulatórios.....	74
3.2.1	Estado Regulador e Estado Desenvolvimentista: a dicotomia clássica e o caso brasileiro.....	74
3.2.2	A Formação do Regime Regulatório nas Administrações de Fernando Henrique Cardoso .....	78
3.2.3	Regulação e Governos Petistas: construção de hipóteses interpretativas .....	84
3.3	Governança Regulatória nos Governos Petistas.....	88
3.3.1	Um Desenvolvimentismo Idiossincrático? .....	88
3.3.2	Governos Lula e Dilma e o Regime Regulatório: avaliando H1.....	91
3.3.3	Governos Lula e Dilma e o Regime Regulatório: avaliando H2.....	98
3.4	Notas Conclusivas .....	114
<b>4</b>	<b>Ensaio 3: O Hibridismo Burocrático das Agências Reguladoras Brasileiras: evidências empíricas e implicações sistêmicas .....</b>	<b>116</b>
4.1	Notas Introdutórias.....	116
4.2	As Especificidades da Regulação e de sua Burocracia .....	117
4.2.1	A Gênese das Agências Reguladoras e a Construção da ideia de “Independência” .....	117



4.2.2	As Características Prototípicas da “Regulocracia” .....	119
4.3	Inconsistências e Problemas do Modelo Prototípico .....	122
4.4	Estruturação e Perfil Atual da Burocracia das Agências Reguladoras no Brasil... ..	125
4.5	Elucidando o Hibridismo da Regulocracia Brasileira .....	130
4.5.1	Estatismo e Neoutilitarismo: a formação do padrão híbrido.....	130
4.5.2	Dinâmica Corporativa da Regulocracia: os benefícios da coesão estatal .....	131
4.5.3	Dinâmica Corporativa da Regulocracia: evidências empíricas.....	133
4.5.4	Interpretação das Evidências Empíricas e das Implicações Sistêmicas .....	139
4.6	Notas Conclusivas .....	147
<b>5</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>149</b>
<b>6</b>	<b>Referências .....</b>	<b>155</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 OBJETIVOS E RELEVÂNCIA DA TESE

Esta tese questiona o caráter restritivo com o qual se tende a interpretar o exercício da função regulatória pelo Estado nas ciências sociais. Examina-se criticamente o predomínio de uma visão ortodoxa sobre essa que é uma ferramenta de política pública da qual qualquer Estado capitalista moderno dispõe, qual seja, a regulação. Nesse sentido, o objetivo da tese é, primeiramente, aproximar esse questionamento teórico, afeto aos contornos da regulação estatal, do campo do desenvolvimento econômico, de maneira a especializar o suporte teórico e circunscrever a realidade fática de interesse.

Em segundo lugar e mais concretamente, realiza-se esse esforço, que é tanto teórico quanto empírico, tendo como foco central as mudanças institucionais no regime regulatório brasileiro entre 2003 a 2016. Para isso, também se regressa mais longe no passado, a fim de elucidar aspectos históricos formativos do debate sobre a interação entre regulação e desenvolvimento. Pontualmente, lança-se também um olhar prospectivo, quando, à guisa de conclusão em cada um dos três ensaios que compõem a tese, oferecem-se contribuições acerca de possíveis implicações de ordem política ou econômica que ainda não estão plenamente completas, nos dias atuais.

A motivação teórica da pesquisa emerge na esteira de novas linhas interpretativas no campo dos estudos institucionais comparados. Uma revisão da literatura aplicável indica que há pelo menos dois temas particularmente relevantes que caracterizam o contexto de funcionamento de instituições regulatórias no mundo capitalista contemporâneo. O primeiro deles relaciona-se a debates situados no pós-neoliberalismo, pós-gerencialismo e pós-agencificação (CAVALCANTE, 2017; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2011; ELSTON, 2014; GRUGEL; RIGGIROZZI, 2012; LODGE; GILL, 2011; WYLDE, 2016). Trabalhos assim construídos apontam para consequências advindas da decantação das reformas regulatórias – originalmente de corte neoliberal – sobre as estruturas de Estado em diferentes países, uma vez transcorridas, como no Brasil, mais de duas décadas do início dessas reformas. O amoldamento institucional do produto das reformas, no seio do aparelho de Estado, contribuiu para a normalização de algumas das peculiaridades trazidas por elas, inclusive as chamadas agências reguladoras.

O segundo tema é, em certa medida, ainda mais relevante para o Brasil. Trata-se da progressiva convivência, dentro de estruturas de Estado, de modelos de intervenção, processos decisórios e instrumentos mais e menos interventivos. Ou seja, tanto um modo indireto e regulador quanto um perfil direto, planejador e ativo conviveriam. O encontro de modelos de intervenção outrora compreendidos como distintos e mutuamente excludentes mostrou-se, em algumas nações, como a resultante prática de tentativas de reforma e contrarreforma ao longo de sucessivas décadas. São, portanto, um componente fático e, em certo grau, a essência de estruturas de Estado que redundaram diversas e heterogêneas, uma vez que “não há modalidade fixa de Estado capitalista” (BOSCHI, 2011, p. 17).

Em consonância com Levi-Faur (LEVI-FAUR, 2013), que, nesse particular, estende para o campo da regulação trabalhos originais como Weiss (2012) e Mann (1993), pode-se argumentar que diferentes “morfologias” de política econômica tendem a operar em justaposição em economias capitalistas, não havendo que se falar em escolhas binárias e integralmente antagônicas. Estados seriam “polimorfos” e, assim, objetivos regulatórios e estabilizadores, desenvolvimentistas e transformadores, e de bem-estar social e democráticos coexistiriam, variando em substância e proporção. Os primeiros, modernamente, têm ganhado maior importância relativa *vis-à-vis* os dois últimos (ANHEIER; ALTER, 2016; SAAD-FILHO, 2012; VIBERT, 2014).

Ainda que, à primeira vista, possa-se apreender a noção de polimorfismo estatal como excessivamente vaga e permissiva, o que, fosse esse o caso, anularia a importância do exame dos desafios reais ao ajustamento entre diferentes morfologias, a visão de Levi-Faur (LEVI-FAUR, 2013) não deve induzir a essa conclusão. Um Estado polimorfo não significa um Estado amorfo, num tipo de indutivismo radical. A articulação a respeito do polimorfismo, em verdade, auxilia na compreensão da coexistência entre diferentes naturezas de instituições e modelos de Estado de uma maneira positiva – ao invés de normativa – e mesmo virtuosa. É, também, condizente com interpretações sobre as demandas colocadas a Estados desenvolvimentistas na atualidade, os quais seriam necessariamente híbridos, conjugando papéis mais e menos ortodoxos no estreitamento de laços com a sociedade e o mercado (EVANS, 2005, 2010).

Na realidade contemporânea, percebe-se de fato um assoreamento de fronteiras entre modelos de intervenção que, originalmente, foram tratados como mutuamente excludentes. Esse fenômeno não está interpretado a contento na literatura, inclusive no que toca a seus efeitos no caso brasileiro. Economias em transição ou subdesenvolvidas necessitam de lentes

customizadas para serem interpretadas; não por outro motivo, “a área de desenvolvimento permanece como uma das áreas de fronteira para o estudo e prática da regulação” (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012, p. 424, tradução nossa).

Nesse contexto, almeja-se com esta tese avançar sobre essa limitação parcial na literatura, debruçando-se sobre o caso brasileiro e, também, procurando responder à seguinte inquietação de Levi-Faur (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 a melhores entregas do Estado de bem-estar e do Estado desenvolvimentista do que temos hoje (LEVI-FAUR, 2013, p. 46, tradução nossa).

## 1.2 O QUE É E PARA QUE SERVE A REGULAÇÃO?

A teoria e a prática no campo da regulação econômica estão predominantemente referenciadas ao pensamento econômico neoclássico, segundo o qual a atuação regulatória por parte do Poder Público detém caráter ancilar ao do mercado. Assim, a regulação estatal seria uma solução secundária, inferior à auto-organização da produção e do consumo pelo mercado.

Todavia, a interpretação econômica convencional acerca da regulação encerra visão limitada desse instrumento de política. Em verdade, trata-se de um posicionamento de profundo viés normativo (YEUNG, 2010), haja vista que a correção de falhas de mercado<sup>1</sup> e a contenção das falhas de governo<sup>2</sup>, aglutinadas de modo a proporcionar eficiência econômica no mercado – neste caso, o propósito maior de regulação convencional –, correspondem a apenas parte dos componentes reais referentes ao exercício da regulação pelo Estado (VELJANOVSKI, 2010).

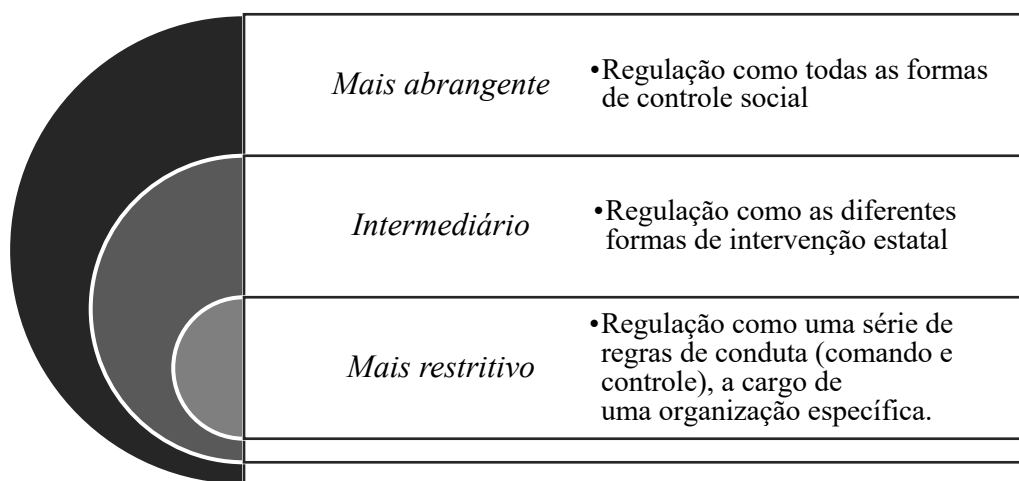
---

<sup>1</sup> São exemplos de falhas de mercado: (1) poder de mercado, que permite o estabelecimento de preços acima dos níveis de concorrência perfeita; (2) 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; (3) bens públicos, para os quais o consumo será não rival e não excludente, determinando um subinvestimento na provisão do bem ou serviço; e (4) assimetria de informação, situação na qual um das partes da transação detém um conjunto mais completo de informações do que a outra, e com isso pode agir oportunisticamente para auferir vantagens.

<sup>2</sup> Falhas de governo estão relacionadas 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 de perseguirem a melhor decisão do ponto de vista do interesse público, pela incapacidade cognitiva ou operacional para decodificarem as dinâmicas de mercado – neste caso, portanto, haveria ineficiência por déficit informacional.

Jordana e Levi-Faur (2004) esclarecem que, numa visão positiva (do “ser”, e não do “dever ser”), regulação pode receber ao menos três significados, a depender do grau de abrangência que se pretenda atribuir ao termo. Jordana e Levi-Faur (2004) representam graficamente essas diferenças conceituais como exposto na Figura 1-1, a qual denota que cada um dos possíveis sentidos da regulação contém o significado atribuído ao termo na acepção de natureza mais restritiva.

**Figura 1-1: Os Três Sentidos da Regulação**



Fonte: adaptado de Jordana e Levi-Faur (2004)

Ao observar os níveis conceituais contidos na Figura 1-1, pode-se corretamente partir do entendimento de que regulação econômica se refere a “qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos” (PINTO JR.; FIANI, 2013, p. 299). Nesse mesmo sentido, vale também a construção conceitual de Ogus (2001), segundo o qual regulação diz respeito à “área do direito público (...) por meio da qual o Estado busca determinar ou encorajar comportamentos que (assume-se) não ocorreriam sem intervenção (...) atendendo a metas de interesse público” (OGUS, 2001, p. 141, tradução nossa).

A acepção mais restritiva na Figura 1-1, contudo, tende a coincidir com a imagem comumente associada à regulação, nos dias de hoje. Nela, atribui-se a titularidade da regulação a organização cuja competência envolve promover, junto a setores e grupo de atores econômicos determinados, o alinhamento entre os interesses público e privado. As agências reguladoras – embora não apenas elas – cumprem esse papel de alinhamento.

Porém, regulação é também um terreno interativo, fluído, não linear e multicêntrico, que mais funciona sistemicamente do que de maneira estática e determinística (BLACK, 2001; HANCHER; MORAN, 1989). Nesse sentido, uma noção conceitual amplamente difundida na literatura parte de Hood, Rothstein e Baldwin (2001), a qual Black (2002a) mais bem desdobrou. Neste caso, define-se a regulação como “o processo que envolve a ação sustentada e focada a fim de alterar comportamentos de outrem de acordo com parâmetros e propósitos definidos, com a intenção de produzir um conjunto amplo de resultados e podendo envolver mecanismos de [i] estabelecimento de parâmetros, [ii] coleta de informação e [iii] modificação de comportamentos” (BLACK, 2002a, p. 26, tradução nossa).

Os três componentes destacados por Black (2002a) estruturam o conceito de regulação. Eles remetem à autoridade para a fixação de parâmetros e a determinação de comportamentos daqueles aos quais a regulação se destina, além da coleta e do processamento de dados e evidências reais, o que viabiliza a revisão de procedimentos continuamente no tempo – isto é, de modo sustentado e focado. Não por outro motivo, a regulação remete a competência geralmente reservada ao Estado – embora a literatura especializada relativize sobremaneira essa característica, não sendo essa, contudo, uma questão pertinente a esta tese<sup>3</sup>.

Com relação às razões para regular e aos objetivos da regulação, há uma crítica específica a ser feita à visão convencional neoclássica, para a qual a regulação é cativa do mundo das falhas de mercado e de governo e da promoção de eficiência econômica alocativa<sup>4</sup>. Tal crítica não implica, necessariamente, em condenar a visão neoclássica como um todo. Implica sim, por outro lado, em compreendê-la como incompleta, extensamente prescritiva e mesmo ingênua quanto à dinâmica de relações de causa e efeito no mundo real (COUTINHO, 2014; MATTOS, 2006; PROSSER, 1997, 2006; SUNSTEIN, 1993).

---

<sup>3</sup> Uma revisão de literatura abrangente acerca do conceito de regulação encontra-se em Koop e Lodge (2015).

<sup>4</sup> Uma maneira usual de compreender a eficiência alocativa é por meio da noção de ótimo paretiano. A teoria econômica convencional aponta, simplificadamente, que, na ausência de interferências externas no sistema de preços, as trocas entre os agentes econômicos prosseguirão até o momento em que se atinja o equilíbrio competitivo, ou o ótimo de Pareto. Nessa situação Pareto-eficiente, não é possível melhorar o bem-estar de algum dos agentes envolvidos na transação sem que se prejudique a de outrem – o que determina, portanto, uma condição de equilíbrio. Segundo Possas (2013), há, na teoria econômica convencional, uma reação biunívoca entre o estado de concorrência perfeita e a eficiência alocativa, de modo que a máxima eficiência, nesse caso, corresponderá à situação de perfeita competição, na qual estão ausentes perturbações na dinâmica de demanda e oferta. Por decorrência, ganhos de eficiência alocativa corresponderiam a aproximações no sentido da concorrência perfeita. Os desvios dessa situação “ideal” de perfeita competição induziriam a falhas de mercado, circunstâncias em que a eficiência alocativa não é máxima.

A correção de falhas de mercado e a busca constante por competição, usuais balizadores da ação regulatória, justificam-se em virtude de decisões políticas de priorização de resultados economicamente eficientes, o que não deve ser naturalizado ou tido como verdade científica absoluta (CHANG, 1997; MCGARITY; SHAPIRO; BOLLIER, 2004; PROSSER, 2006). Ou seja, não significa que outros objetivos, princípios e valores, inclusive de ordem social, moral, histórica, cultural, ou mesmo econômicos – como metas de desenvolvimento e industrialização – também não possam integrar programas regulatórios (FEINTUCK, 2010). Como esclarecem Lodge e Wegrich (2012, p. 25, tradução nossa): “regulação diz respeito à competição entre valores e, portanto, argumentos de falhas de mercado não devem gozar de superioridade sobre outros tipos de argumentos”.

Ao nos distanciarmos da noção normativa ortodoxa da regulação, reconhecemos, por decorrência, que a prioridade dada à competição e à correção de falhas de mercado e de governo corresponde a apenas parte do universo da regulação em economias capitalistas contemporâneas (VELJANOVSKI, 2010). Notoriamente, ao se diversificar o escopo da regulação, permitindo que outros valores e metas a informem, a divisão de rendas e custos advindos de distintos desenhos regulatórios se altera. Contudo, conforme responde Chang (1997), diferentes impactos distributivos devem, acima de tudo, ser explicitados e deliberados democraticamente, afastando-se desde logo a supremacia apriorística de argumentos puramente neoclássicos.

Portanto, pode-se argumentar que as diferentes alternativas de escolha para a prática regulatória asseguram-lhe um conteúdo aberto, não se confundindo com um subproduto da ideologia neoliberal (COUTINHO, 2014; DUBASH; MORGAN, 2013b). A dosagem ou o *trade-off* entre os princípios, valores e metas que induzem a diferentes maneiras de projetar e gerir a regulação, igualmente, resulta de decisão de ordem política, o que ocorre em estreita vinculação às preferências de uma sociedade, em um dado momento histórico.

### 1.3 REFORMA REGULATÓRIA NO BRASIL RECENTE

O modelo de Estado regulador que se buscou consolidar no Brasil à esteira de uma agenda de privatizações nos anos 1990 teve consequências tanto externas como internas no Estado. Combinados, Estado regulador e administração gerencial – um neologismo derivado de

padrões de reforma ao estilo *New Public Management* (NPM) – emulariam uma nova gestão pública, com visão orientada a padrões, estratégias e ferramentas transferidas da administração privada. O objetivo maior seria o de suplantar ineficiências e entraves da administração burocrática (de matriz weberiana), por meio de uma lógica modernizante e inspirada pela busca de eficiência.

Classicamente, o modelo de Estado regulador tem seus contornos dados a partir da distinção com o Estado intervencionista, produtor, desenvolvimentista ou de bem-estar social, tipos que, genericamente, são tratados como modelos de Estado “positivo”. Diferentemente deste, o regulador é mais detido à normatização e ao monitoramento do que à produção de bens e serviços ou à intervenção direta na economia e na vida social (MAJONE, 1997). Como simboliza Moran (2003), o Estado regulador assume a posição de “timoneiro”, livrando-se da extenuante função de “remador” – sendo a economia nacional o barco a ser posto em movimento. Esse novo modelo de Estado, portanto, estaria mais voltado a induzir o desenvolvimento, ao invés de produzi-lo diretamente.

Embora a realidade socioeconômica e institucional brasileira fosse largamente diversa do contexto vigente no mundo anglo-europeu na passagem dos anos 1980 para os 1990, foram experiências primeiro-mundistas que nortearam as reformas administrativas no campo da regulação, no país. Nas palavras de Manzetti (1999), as reformas estruturais que predominaram em grande parte da América Latina nos anos 1990 materializaram a oposição a posturas estatizantes e à ideia de “dirigismo” por parte do Estado.

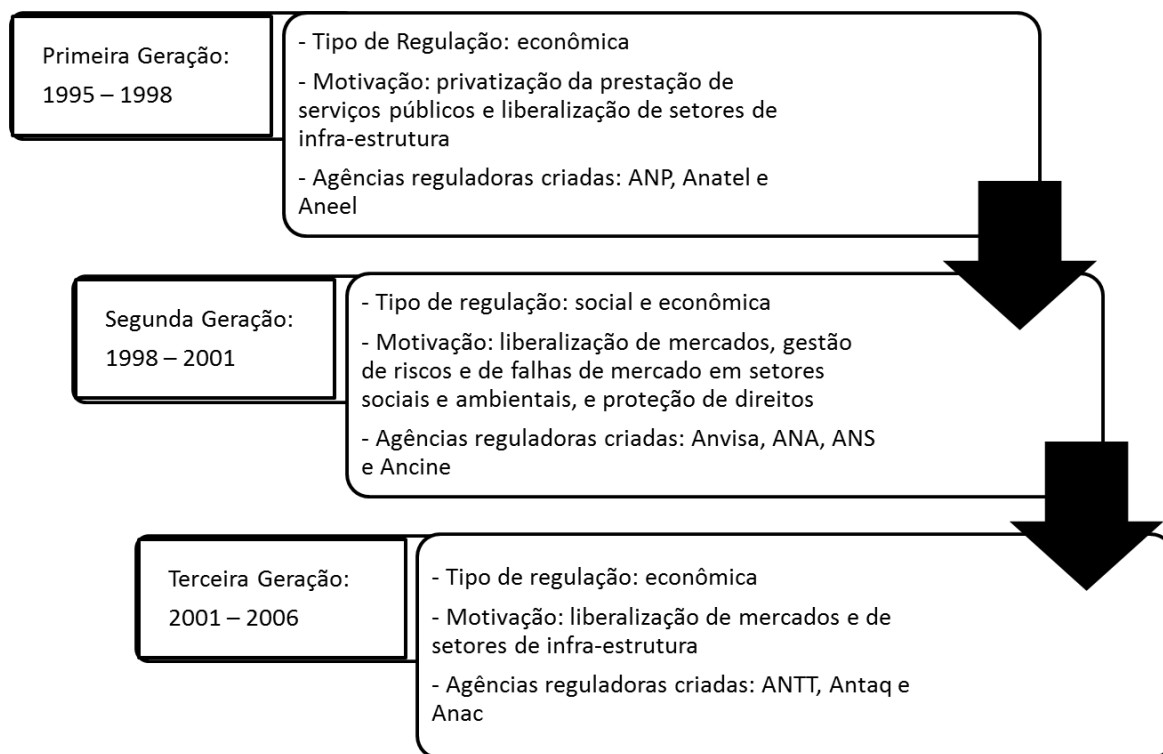
No Brasil, alterações normativas, inclusive em nível constitucional, viabilizaram a combinação de privatizações, concessões à iniciativa privada e abertura de mercados ao capital privado, inclusive internacional. Concomitantemente, promoveu-se a reinstitucionalização do papel regulador do Estado, por intermédio da criação de agências reguladoras de caráter independente. A instauração dessas “organizações de propósito específico” também espelhou experiências de países avançados. Nas palavras de Christensen e Lægreid (2006), idealizou-se para a estrutura do Estado, com esse tipo de inovação institucional, a “purificação” de funções; ou, como descreve Flinders (2004), a “despolitização” de aparatos estatais, mediante a desagregação institucional.

Entre a segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000, um conjunto de agências reguladoras foi criado no Brasil, sempre orientado pela lógica que fundamentou a



reforma do Estado e a construção da agenda gerencial (MARTINS, 2006). A Figura 1-2 detalha a sucessão de etapas da criação de agências reguladoras federais.

**Figura 1-2: Gerações de Agências Reguladoras no Brasil**



Fonte: Cunha (2016)

As dez agências reguladoras criadas ao longo das três fases descritas na Figura 1-2 se constituíram em frutos das reformas pró-mercado. Entre os objetivos declarados dessas reformas, cujo foco foi predominantemente econômico – como sugere o detalhamento das três fases na Figura 1-2 –, estava a garantia de segurança jurídica ao investimento privado e a atenuação do problema da inconsistência temporal das decisões políticas. Na lógica anglo-saxã de Estado regulador, o modelo de agências reguladoras ditas independentes é tido como aquele que viabiliza a desejada separação entre as decisões políticas e técnicas – ou seja, a “despolitização”. Tal separação permitiria a criação de “compromissos críveis” por parte do Estado, com a finalidade de potencializar a atração de investimentos privados (LEVY; SPILLER, 1994, 1996).

Todavia, o modelo de agências independentes não deve ser visto como solução única, tampouco como inexorável, sob o ponto de vista do exercício da regulação econômica. Sua adoção, no Brasil, decorreu de opção dos reformistas da época, alimentada pelo forte

paralelismo criado com experiências de países avançados, notadamente Estados Unidos e Reino Unido (NUNES *et al.*, 2007).

Também se deve notar que existe uma série de fatores mapeados pela literatura que justificam a difusão das agências reguladoras pelo mundo, além da suposta sinalização ao mercado e à sociedade advinda da almejada separação entre o técnico e o político. Christensen e Lægreid (2006), por exemplo, argumentam que a criação de agências gera apenas um deslocamento da arena de disputas políticas, que foge do âmbito do governo central e seus departamentos. Flinders (2004), por sua vez, esclarece que essas organizações surgem primeiramente para servir de anteparos, ou zonas de contenção, em benefício dos atores políticos.

Principalmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento, a importação do modelo de agências reguladoras esteve ligada a dependências teóricas e financeiras, associadas à pressão exercida por organismos internacionais (ESTACHE; WREN-LEWIS, 2009; MARTINEZ-GALLARDO; MURILLO, 2011). Nas últimas décadas do século XX, poderosos atores internacionais afiançaram a incorporação do modelo de Estado regulador de feições liberalizantes. Some-se a isso um sustentável “efeito bola de neve” de isomorfismo institucional, que desencadeou a formação de um amplo consenso internacional a respeito desse tipo de reforma (THATCHER, 2002).

No contexto latino-americano em particular, a dependência teórica teve papel de destaque como indutora de reformas regulatórias. Em uma análise da influência do legado ideológico sobre processos de reforma na América Latina, Martinez-Gallardo e Murillo (2011, p. 353, tradução nossa) afirmam que “legados ideológicos proveram aos políticos regras gerais a serem seguidas na interpretação das escolhas institucionais acerca da regulação”. Portanto, é crucial que não se ignore a existência de visões empíricas menos normativas ou idealizadas acerca da difusão do modelo de Estado regulador pelo mundo e no Brasil, sendo essa uma postura coerente com a abordagem desenvolvida ao longo desta tese.

#### 1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS E ESTRUTURA DA TESE

Esta tese contém três ensaios que detêm, entre si, sinergia temática, pois abordam questões teóricas e empíricas sobre regulação e desenvolvimento. Essas questões se assentam

sobre uma macro-hipótese comum, qual seja: a regulação econômica, sendo parte da engrenagem das políticas públicas, não se restringe ao balizamento atribuído pelas noções de falhas de mercado e falhas de governo, podendo, como consequência do poder de agência ou de imperativos reais, aperfeiçoar-se de modo a alcançar uma miríade de finalidades almejadas socialmente.

Ao mesmo tempo, os três ensaios são, cada um deles, estudos autossuficientes e de conteúdo próprio. Cada ensaio apresenta um conjunto singular de proposições a serem defendidas. Ao longo da tese, os ensaios estão ordenados de uma maneira encadeada, partindo, quanto à cobertura temática e proximidade de detalhes do dia-a-dia do funcionamento do Estado, do geral para o mais específico<sup>5</sup>.

O tipo de sequenciamento adotado para os três ensaios alinha-se, entre outros, ao arcabouço analítico de três camadas de Howlett e Ramesh (HOWLETT; RAMESH, 2016) e de Williamson (1996). Em ambos os casos, um nível ambiental ou sistêmico, isto é, macro, é combinado a um nível intermediário ou meso, em que organizações – e a governança entre elas – operam, além do nível micro, onde se localizam os indivíduos. Para os últimos, comportamentos e preferências se moldam a partir de determinantes colocados por níveis superiores. Adicionamos a esse tipo de recorte de três níveis, especificamente no caso do primeiro ensaio, uma interpretação com elementos de economia política e de caráter conceitual. Muito embora, também no ensaio 1, desdobrem-se componentes práticos que recaem sobre a estruturação de instituições e o funcionamento da regulação.

Metodologicamente, cada ensaio apresenta uma estratégia própria. O que une os três, além da sequência temática coerente a partir de um eixo comum, é a adoção de uma lente interpretativa de tipo “histórico institucional crítico-realista”. Esse tipo de postura, conforme definida por Pollitt (2012), permite ao pesquisador a construção de uma narrativa a partir de fatos concretos, o que, contudo, não se pretende nem generalizável e nem integralmente

---

<sup>5</sup> Do ponto de vista das normas do PPED aplicáveis à elaboração de teses, este ensaio atende à integralidade das exigências referentes ao formato de três ensaios. Conforme normas administrativas vigentes, os ensaios devem ser originais e coerentes entre si, no aspecto temático. Devem também apresentar, cada um deles, contribuição própria. Quanto ao primeiro critério, de originalidade, frisa-se que, segundo as mesmas normas, publicações parciais ocorridas durante a realização do trabalho de pesquisa e desenvolvimento da tese não invalidam a originalidade requerida, o que é pertinente, em especial, a partes do ensaio 1 ao ensaio 3 desta tese. Essas mesmas regras, assim exatamente descritas, constam do Regulamento do PPED e do Manual do Aluno, disponíveis, conforme último acesso em 21/10/2018, em: < [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/REGULAMENTO\\_DO\\_PPED\\_03-10-2014.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/REGULAMENTO_DO_PPED_03-10-2014.pdf)> e < [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/manual\\_do\\_aluno\\_pped\\_09.03.2017\\_6a478.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/manual_do_aluno_pped_09.03.2017_6a478.pdf)>.

construtivista ou indutiva. Pollitt (2012) inclina-se a uma postura historicamente situada, para a qual instituições, na condição de regras – formais e informais –, convenções e ideias, que estruturam comportamentos e interações humanas, são valoradas como elementos centrais. Para isso, teorias são articuladas em meio ao diálogo com as evidências coletadas. Ademais, ao se priorizar uma literatura de viés crítico e anti-hegemônico, esta tese combina a postura holística descrita por Pollitt (2012) com uma estratégia que De Paula e Dymiski (2005) denominam de “análise institucional crítica”.

Quanto aos detalhes acerca de cada ensaio, inicia-se, no primeiro, tratando especialmente de aspectos teórico-conceituais. Parte-se da indagação quanto ao papel da regulação no desenvolvimento econômico, tomando como critério definidor do desenvolvimento seu componente estrutural. O pensamento dominante em regulação denota o progresso econômico como resultante da adoção de instituições corretas, e corretas porque aderentes a modelagens e *benchmarks* internacionalmente aceitos. Neste caso, o papel do Estado seria o de promover aproximações dos arranjos institucionais idealizados.

Entretanto, ao divergir dessa noção e tratar o desenvolvimento por uma perspectiva historicamente situada e estruturalmente orientada, na qual a contextualização da dinâmica de superação do subdesenvolvimento torna-se essencial, surge a questão quanto ao desenho de instituições regulatórias que melhor atenderia a esse propósito. Após reflexão acerca do debate teórico pertinente e o detalhamento de sua relevância prática, a partir de dados empíricos para o Brasil, delimitam-se os contornos de uma regulação de tipo evolucionária, experimentalista e mais dependente da intencionalidade e da coordenação estatal. Nesse sentido, o ensaio apresenta elementos para a elaboração teórica de uma regulação heterodoxa, posto que alternativa – embora não necessariamente antagônica – à ortodoxa.

O ensaio 2 emprega uma interpretação histórico-institucional no intuito de responder a uma questão empírica específica, qual seja: que tipo de mudanças os governos de centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT), que lideraram o país entre 2003 e 2016, empregaram sobre o regime regulatório instituído e herdado das administrações anteriores, do centro-direitista Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que operaram entre 1995 e 2002? Para tanto, definem-se os componentes de um regime regulatório, o que permite desdobrar a investigação em dimensões analíticas. Ao nível macro, averigua-se que o regime regulatório brasileiro experimentou elevado grau de continuísmo, devido a opções de política e de alianças feitas pelo PT, somado ao contexto político-econômico que se moldou durante os

anos de liderança petista. Ao nível meso, também se conclui pela continuidade. Contudo, neste caso, identifica-se uma nítida passividade e mesmo algum grau de inconsistência na postura petista, que não logrou fazer o melhor uso da polimorfia estatal almejada. Tanto para o nível macro quanto o meso, recorre-se a evidências retiradas de fontes oficiais, com destaque para planos de governo, propostas legislativas e documentos exarados pelo Poder Executivo Federal entre 2003 e 2016.

O ensaio 3 aproxima a lente interpretativa ainda mais, focalizando o nível micro, qual seja, o de grupos de indivíduos, neste caso, carreiras burocráticas das agências reguladoras. Do mesmo modo que o ensaio 2, procede-se à interpretação das mudanças institucionais ocorridas durante e por obra dos governos do PT. Porém, neste caso, a literatura é aplicada primeiramente a fim de se interpretar as modificações legislativas que reorganizaram a burocracia das agências reguladoras, ou a regulocracia. Compreende-se ter ocorrido um processo de estatização, ou de weberianização, desse grupo burocrático. Posteriormente, a partir de dados colhidos por meio de extensivo *survey*, revela-se o perfil híbrido desse grupo burocrático. O hibridismo reside na combinação entre, por um lado, o caráter funcional estatista dessa burocracia, e, por outro, um rol de preferências e comportamentos indistintamente pró-mercado, institucionalizado nas rotinas de trabalho dessa mesma burocracia pública. Não se identificam evidências de um hibridismo plenamente virtuoso, entretanto. A regulocracia brasileira apresenta-se precariamente constituída quanto às oportunidades da coesão intra-governamental, operando, numa perspectiva sistêmica, de maneira subótima.

## 1.5 CONTRIBUIÇÕES DA TESE

Do ponto de vista teórico, além de avançar a partir de estudos institucionais comparados e enfrentar *gaps* no sub-ramo da regulação e desenvolvimento, a tese contribui com uma crítica à teoria econômica convencional, oferecendo elementos para a articulação de programas regulatórios de viés progressista, estruturalista, evolucionário e, portanto, heterodoxo. Isso é particularmente relevante para países em desenvolvimento. Nesse sentido, há uma contribuição, mesmo que circunscrita e modesta, em resposta à seguinte mensagem de Bresser-Pereira (2012, p. 12): "o que se exige hoje é uma crítica radical da teoria econômica neoclássica – uma crítica metodológica – e uma crítica da formulação ortodoxa de políticas, além da apresentação de alternativas razoáveis."

No plano empírico, esta tese oferece uma interpretação detalhada acerca da mudança institucional ocorrida durante os governos do PT e junto às institucionalidades de funcionamento da regulação estatal. Diferentemente da imagem acerca do período petista que predomina na literatura brasileira, que tende a uma crítica descontextualizada e por vezes ideológica, identificam-se deficiências nos governos petistas por uma perspectiva diferente, que enfatiza as próprias ambições de política econômica dos governos desse partido. Ao fazê-lo, esta tese demonstra que o potencial da regulação econômica e suas instituições não foi adequadamente destravado pelo PT, sendo as razões para isso detalhadamente discutidas, em especial, nos ensaios 2 e 3.

Acima de tudo, o uso do aparato estatal regulatório feito pelo PT, além de resultar na reprodução acrítica e quase inercial de um pacote de medidas advogado por atores internacionais dominantes e ontologias hegemônicas, fez o regime brasileiro instalar-se definitivamente numa trilha institucional conservadora. A problemática maior resulta da obstrução de possíveis alternativas de incorporação do aparato regulatório, incluindo as agências reguladoras, a estratégias de desenvolvimento nacional mais ambiciosas e estruturalmente orientadas. A trilha pavimentada pelo PT não favoreceu o alcance dessas alternativas.

Ao questionar o discurso instituído dominante sobre a regulação e o papel do Estado, esta tese contribui demonstrando que não existe uma única teoria nem um único tipo de interpretação possível sobre a regulação, tampouco uma única agenda política viável acerca do emprego dessa ferramenta e do funcionamento de suas instituições próprias.

## 2 ENSAIO 1: REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: ESTADO DA ARTE E A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA<sup>6</sup>

### 2.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Os métodos, métricas e instrumentos afetos ao exercício da regulação econômica<sup>7</sup> pelo Estado têm sido ditados majoritariamente pelo pensamento econômico neoclássico desde meados dos anos 1980. A ortodoxia se apoia na tríade neoclássica que abarca o individualismo metodológico, a racionalidade e o equilíbrio, além de exercer uma predileção pelo a-historicismo. Nesse sentido, sustenta-se neste trabalho que o pensamento dominante na esfera da regulação estatal, tratado aqui como regulação ortodoxa, reduz o potencial desse instrumento unicamente a seu elemento corretivo ou passivo, negligenciando o componente transformador ou criativo. Contudo, tal limitação não é suficientemente remedida pela literatura crítica, seja no plano analítico, seja na esfera das agendas de intervenção estatal.

Ao mesmo tempo que a regulação ortodoxa se mantém fartamente apoiada e difundida, inclusive por organismos multilaterais influentes, ela apresenta falhas intrínsecas importantes, além de deficiências em sua capacidade de solução de problemas reais<sup>8</sup>. Isso é mais evidente no que diz respeito a nações em desenvolvimento, o que, argumenta-se, também vale para o Brasil.

A despeito de seus problemas intrínsecos, a regulação ortodoxa não encontra uma alternativa heterodoxa que se possa afirmar consistente. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é, ao evidenciá-lo, contribuir para a superação desse *gap* teórico. Há tanto a necessidade quanto

---

<sup>6</sup> Uma primeira versão deste ensaio, mais concisa e redigida originalmente na língua inglesa, foi submetida e apresentada na conferência bienal do *European Consortium on Political Research (ECPR) - Standing Group on Regulatory Governance* realizada em Lausanne, Suíça, entre 04 e 06 de julho de 2018. Uma versão reduzida e modificada da seção 2.3.2.1 consta do seguinte trabalho: Bruno Queiroz Cunha, *Regulação e Desenvolvimento: Reinterpretando o Modelo Oficial*, Boletim de Análise Política-Institucional (BAPI). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), n.º. 16, Novembro de 2018, pp. 53-61.

<sup>7</sup> Regulação econômica é geralmente associada a mecanismos de controle de preços, da produção e do acesso (entrada e saída) a mercado, tendo como objetivo alinhar o interesse privado ao interesse público. Um tratamento mais detalhado sobre o conceito de regulação consta na seção de introdução desta tese.

<sup>8</sup> Conforme sublinha Morgan (2016, p. 26, tradução nossa), “é em virtude da dissociação com a realidade social que o *mainstream* exhibe uma falha explicativa persistente.”

a oportunidade de suprir uma lacuna no pensamento crítico, de modo a reintegrar a regulação ao repertório estatal progressista. Ao final do trabalho, articular-se-á uma noção conceitual alternativa, tratada como “regulação heterodoxa”.

Para desenvolver essa análise, que é tanto conceitual quanto empiricamente embasada, o trabalho está dividido em três seções, além desta introdução e de sua conclusão. Na primeira seção, revisitam-se as principais correntes interpretativas contemporâneas acerca do desenvolvimento econômico, evidenciando diferenças entre visões conservadoras e progressistas. Na seção seguinte, discute-se, também à luz das particularidades do desenvolvimento, o tratamento teórico referente à regulação, mais uma vez, ressaltando as limitações de correntes hegemônicas. Nessa mesma seção, além da definição da regulação ortodoxa, expõe-se, por meio de análise empírica corroborada por dados quantitativos, as falhas explicativas da regulação ortodoxa em face do caso brasileiro. Na última seção, propõe-se uma visão alternativa, detalhando os elementos centrais da regulação heterodoxa. Ao final, apresentam-se notas conclusivas.

## **2.2 INTERPRETAÇÕES ACERCA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA SÍNTESE CRÍTICA**

Desde o final dos anos 1970, a interpretação hegemônica no campo do desenvolvimento econômico está ancorada em premissas neoclássicas, em sintonia com a crescente influência neoliberal. Jameson (2008) associa essa preponderância ao esgotamento de modelos de desenvolvimento de viés estatista. Argumenta o autor que “ao final dos anos 1970, a frustração com o processo de desenvolvimento criou um vácuo que economistas ortodoxos estavam muito dispostos a preencher” (JAMESON, 2008, p. 168, tradução nossa)<sup>9</sup>.

Colander, Holt e Rosser (2004) denominam de “santíssima trindade” o núcleo duro normativo do pensamento neoclássico, sustentáculo da ortodoxia pró-mercado. O tripé neoclássico conjugaria os princípios de racionalidade, equilíbrio e individualismo (ou

---

<sup>9</sup> Prado e Leopoldi (2017) convergem para essa análise, enfatizando, contudo, que, dentre as duas mais proeminentes experiências com o desenvolvimentismo na prática, o descrédito com o ativismo estatal foi mais perceptível na América Latina do que na Ásia. De certo modo, esse diagnóstico é corroborado por Thurbon (2016), que, trazendo o caso sul-coreano a tempo presente, argumenta que, embora modificado, o *mindset* desenvolvimentista se manteve ativo na Coreia do Sul mesmo em tempos de elevada financeirização e liberalização econômica, já no século XXI.



autointeresse). Em fidelidade a esses três princípios, o Consenso de Washington, que ascendeu no último quarto do século XX, advogava um tipo de desenvolvimento econômico majoritariamente “livre de instituições” (“*free of institutions*”) (CASTELLANO; GARCÍA-QUERO, 2012). Isso porque essa agenda, ao menos em suas primeiras e mais conservadoras versões, não teorizava a contento o caráter endógeno das instituições<sup>10</sup>.

Na vertente neoliberal do Consenso de Washington, especialização econômica, via vantagens comparativas, e abertura ao comércio internacional produziriam crescimento econômico – algo que, por essa lógica, equivaleria a desenvolvimento. Há, portanto, uma leitura unidimensional do desenvolvimento, expressa, segundo Hirschman (1981), na ideia de uma “monoeconomia” de validade universal e ganhos mútuos, visto que tanto nações avançadas como retardatárias haveriam de se beneficiar de liberdade econômica e Estados esguios – em suas estruturas e quanto ao grau de intervenção nos mercados.

De forma geral, o pensamento ortodoxo enxerga o progresso econômico a partir de um ceticismo com respeito ao Estado e um otimismo quanto ao protagonismo a ser exercido pelo mercado. Para essa abordagem, a intervenção estatal direta na economia tenderia a aprofundar o subdesenvolvimento, ao invés de solucioná-lo. Estados falhariam e, ao intervirem no mercado e no regime de preços, gerariam desequilíbrio (ADELMAN, 2001; EVANS, 1992).

Neste trabalho, o que se entende por “ortodoxia” guarda, portanto, relação direta com essa epistemologia hegemônica, assim como seus desdobramentos práticos, ao nível da política pública. Entretanto, como será detalhado mais abaixo, a concepção liberal ortodoxa não é estanque e não se resume a uma simplória dicotomia entre Estado e mercado, embora se mantenha uma enquanto uma família de ideias. Ao repercutir sobre o campo das instituições, especialmente desde os anos 1990, a ortodoxia revelou-se ágil na promoção de inovações temático-conceituais que se aperfeiçoaram, contudo, sem desabilitar o núcleo neoclássico.

Igualmente importante é ter em conta que uma noção modernizante, de natureza etapista ou sequencialista, informa a ortodoxia no tocante ao desenvolvimento. A pressuposição, neste caso, é de que nações se desenvolveriam por intermédio de alinhamento a modelos preconcebidos. Isto é, o desenvolvimento dependeria de *benchmarking* e da replicação daquilo

---

<sup>10</sup> Instituições, que podem ser tanto formais quanto informais, dizem respeito às regras, convenções e padrões legitimamente instituídos e socialmente enraizados que estruturam comportamentos e interações humanas. Para uma revisão conceitual, vide Hodgson (2006).

que, em tese, teria se mostrado eficaz em nações avançadas e que estaria ausente em nações ainda não desenvolvidas (CHANG, 2003; EVANS, 2004). Em larga medida, essa concepção modernizante, que ademais reafirma os princípios de equilíbrio, racionalidade e individualismo metodológico, repercute um tipo de etapismo já presente em Rostow, no seu clássico *Stages of Economic Growth* (1960).

Nesse sentido, a ortodoxia assevera que a principal diferença entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos estaria no simples fato de que os últimos figurariam em posição retardatária numa trajetória idealizada para o progresso. Tal argumento se sofisticou a partir da “guinada institucionalista” dos anos 1990, já num estágio pós-Consenso de Washington. Nesse momento, desníveis institucionais foram alçados à condição de variáveis explicativas do subdesenvolvimento (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; LAFFONT, 2005). Retomaremos esse ponto na seção seguinte.

Ocorre que essa noção modernizante retira grande parte da importância de particularidades nacionais e de elementos histórico-conjunturais, tanto domésticos como internacionais. Assim, o desenvolvimento seria apreendido não pelo exame de determinantes contextuais particulares, mas sim por via da comparação simples e estática com modelos institucionais predefinidos, normalmente advindos de precedentes de economias industrializadas, em regra, anglo-saxãs (REINERT; GHOSH; KATTEL, 2016). Negligenciar a diversidade contextual é reproduzir o que Reinert, Ghosh e Kattel (2016) denominam de visão “*National Geographic*” do desenvolvimento. Nesta, “fotografias de instituições e atividades econômicas são tiradas, a diferença do ‘normal’ do capitalismo desenvolvido é destacada (..) o que então se transforma no foco de propostas de política” (REINERT; GHOSH; KATTEL, 2016, p. xxvii/xxviii, tradução nossa).

Atualmente, a visão ortodoxa acerca do desenvolvimento incorpora não apenas o elemento institucional modernizante, mas também uma concepção multidimensional “humanista”, diretamente associada aos trabalhos do economista Amartya Sen. Iniciativas como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os mais recentes Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançados pela Organização das Nações Unidas (ONU), nasceram dessa concepção.

Na perspectiva seniana, desenvolvimento, enquanto fenômeno, estaria relacionado ao complexo e multicategórico incremento de capacitações e liberdades individuais, assim, indo

além do crescimento econômico per capita. As ideias centrais de Sen estão extensamente descritas na obra *Development as Freedom* (1999), na qual o autor vincula desenvolvimento ao empoderamento humano, isto é, ao aprofundamento das liberdades e capacitações. Por meio desse empoderamento, indivíduos resultariam mais equipados para buscar, por si próprios, níveis maiores de bem-estar<sup>11</sup>.

A hoje minoritária visão estruturalista acerca do desenvolvimento, de matriz keynesiana e predominante entre os anos 1930 e 1970, divergia sobremaneira da ortodoxia. Por aquela tradição, desenvolvimento significaria crescimento econômico somado a mudança estrutural, a qual se expressaria na sofisticação e diversificação econômica e no alcance de inovação tecnoindustrial (AMADO; MOLLO, 2015; FONSECA, 2015). Como se nota, portanto, muito além das fronteiras dadas pelas vantagens comparativas. Escolas desenvolvimentistas do século XX ancoraram-se nessa visão e na chamada “era de ouro” do pensamento desenvolvimentista (SELWYN, 2014).

Abordagens alternativas sobre o desenvolvimento, que aqui são tratadas pela alcunha “heterodoxa”, ainda oferecem outras ideias distintas da ortodoxia. Primeiramente, argumentam que o desenvolvimento não pode ser entendido de modo isolado e estático, tampouco integralmente modelado a partir de experiências pretéritas de nações hoje industrializadas. Em segundo lugar, e por decorrência, argumentam que seria incorreto reduzir o desenvolvimento a causas isoladas e interpretações lineares (ADELMAN, 2001; CYPHER, 2015).

A intenção de determinar antecipadamente precondições modernizadoras – ou as ditas “melhores práticas” –, com pré-requisitos a serem cumpridos, revelaria um entendimento parcializado, senão preconceituoso. Isso porque, válida essa interpretação, o subdesenvolvimento seria explicado pelo erro de julgamento ou letargia por parte das nações em desenvolvimento, assim, eximindo os países hoje desenvolvidos de sua participação desigual na dinâmica de trocas internacionais, que historicamente sempre lhes foi favorável (CHANG, 2003; GERSCHENKRON, 1962).

Como explica Furtado (1983), o etapismo modernizante e mimético não resolve nem explica o atraso econômico, posto que o subdesenvolvimento é fenômeno coetâneo ao

---

<sup>11</sup> A noção de descentralização decisória para níveis subnacionais e locais mais baixos, involucrada na ideia de “devolução” (“*devolution*”) do poder decisório e de gestão, a qual passou a ser central ao desenvolvimento em épocas recentes, segundo a visão hegemônica, também reflete esse entendimento (BANCO MUNDIAL, 1997).

desenvolvimento. Em outras palavras, um existe em virtude do outro, resultante do processo desigual de formação das economias do centro e da periferia globais. Assim, o subdesenvolvimento não é, necessariamente, uma condição que precede ao desenvolvimento tal como presentemente conhecido. O primeiro pode se perpetuar no tempo.

Em terceiro lugar, visões alternativas tendem a sustentar a impossibilidade da dissociação entre desenvolvimento e instabilidade. Incerteza e desequilíbrios repousariam no coração da dinâmica do processo de desenvolvimento, o qual, ao se aperfeiçoar, gera rupturas (BURLAMAQUI; KATTEL, 2014; HIRSCHMAN, 1958). Portanto, descontinuidades seriam inevitáveis, de modo que “equilíbrios transitórios” seriam o que de mais estável se poderia produzir (BRESSER-PEREIRA, 1995; HANUSCH; PYKA, 2007).

Finalmente, instituições formais e informais também seriam vistas como historicamente dependentes, o que inclui, entre outros, a tradição jurídico-administrativa. Essa interpretação contextualizada das instituições leva a uma visão distinta sobre a formação de preferências dos agentes e a própria natureza das instituições, que deixam de ser entendidas somente enquanto restritivas ou estabilizadoras para também assumirem conotação constitutiva, criativa ou transformadora (CHANG; EVANS, 2005; HODGSON, 2005).

Pelo lado da heterodoxia, advoga-se que a incorporação de elementos contextuais ao modelo analítico é condição para que se efetivem as desejadas mudanças estruturais – especialmente as de curto prazo –, além de impulsos à diversificação industrial (CHANG, 2003; GALA; ROCHA; MAGACHO, 2018). Portanto, a orientação é, além de dinâmica, menos determinística, posto que voltada ao processo dialético entre elementos contingentes históricos e conjunturais internos e externos, sob o efeito da intencionalidade humana.

A heterodoxia também oferece uma crítica, ao menos parcial, à proposta “humanista” de Amartya Sen, assim como à ideia neoinstitucionalista desdobrada em projetos da chamada “boa governança” (BAIMYRZAEVA, 2012; MILLER-ADAMS, 1999). A agenda da “boa governança”, à qual retomaremos à frente, engloba temas como “estado habilitador” (“*enabling State*”), melhoria de “ambiente de negócios” e uma acepção economicista do Estado de direito, encapsulada na noção de “*rule of law*” (DE PAULA; DYMSKI, 2005; SCHAPIRO, 2010). De acordo com Reinert, Ghosh e Kattel (2016), essas agendas da ortodoxia, tanto a humanista quanto a de cunho neoinstitucionalista, tratam, na melhor das hipóteses, de sintomas do

subdesenvolvimento e assim devem ser interpretadas; elas não avançam sobre as reais causas, que são estruturais.

Adicionalmente, argumenta-se que essas agendas ortodoxas simbolizariam, no todo ou em parte, o distanciamento de propostas de proativismo estatal e de desenvolvimento nacional, as quais integram noções estruturalistas (CHANG, 2013; HART, 2001). Em comum, essas propostas ortodoxas secundarizariam o Estado e o relegariam a uma postura ora contemplativa da dinâmica de mercado, ora meramente reparatória ou reestabilizadora das condições competitivas setoriais preexistentes.

Se, por um lado, as propostas ortodoxas e suas agendas contemporâneas expandiram o conceito de desenvolvimento e seu desdobramento prático ao longo do tempo, por outro, resultaram de ajustes estratégicos por parte do pensamento hegemônico, com vistas à retenção de sua influência global<sup>12</sup>. Como se detalhará abaixo, o neoliberalismo é habilmente maleável e sempre pronto a transmutar-se, inclusive ao nível dos conceitos.

## 2.3 INSTITUIÇÕES, REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: O ESTADO DA ARTE NA TEORIA E NA PRÁTICA

### 2.3.1 A PLASTICIDADE DO NEOLIBERALISMO E A ORTODOXIA

#### 2.3.1.1 *A Formação da Ortodoxia Regulatória*

A regulação figura de distintas maneiras nas abordagens sobre desenvolvimento discutidas acima, o mesmo valendo para o papel das instituições como um todo. Todavia, pode-se afirmar que o conteúdo neoliberal domina os debates nesses dois campos ao menos desde os anos 1980. Por sua vez, percebe-se também uma deficiência teórica – e de ordem prática – não atendida na atual era do “capitalismo regulatório” (BRAITHWAITE, 2008; LEVI-FAUR, 2005), que toca à precariedade teórico-programática referente ao ativismo estatal no exercício da regulação. Averiguaremos do que se trata.

---

<sup>12</sup> Temas como participação social, controle e transparência governamental passaram a constar como peças integrantes de agendas conservadoras de governança estatal, fruto de um processo expansivo e oportunístico do neoliberalismo. Carroll e Jarvis (2015) argumentam que, embora a noção predominante acerca do desenvolvimento no pós-Consenso de Washington – que coincide com a ascensão da “*good governance*”, a partir do final dos anos 1990 – acentue a defesa por soluções de mercado, a necessidade de relegitimação do neoliberalismo, em face das críticas generalizadas ao Consenso de Washington, levou à tentativa de “cooptação” da sociedade.

Quanto às diversas visões institucionais existentes, a Nova Economia Institucional (NEI), hoje dominante, instrumentalizou-se em larga medida a partir da incorporação de pressupostos neoclássicos (LIN; NUGENT, 1995). Como explicita Oliver Williamson (2000), um dos principais nomes do neoinstitucionalismo, embora tenha surgido da “boa crítica” à economia neoclássica, a qual, conforme comentado acima, negligenciava o papel das instituições, a NEI foi gradualmente incorporada à ortodoxia. Segundo Miller (2002, p. 446, tradução nossa), 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”.

A NEI contribuiu para o espessamento da ortodoxia. Contribuiu, também, ao mostrar-se bem sucedida no processo de endogeneização da temática das instituições, para a atualização de programas liberais na fase do pós-Consenso de Washington, a partir dos anos 1990 (JAMESON, 2008).

A mutabilidade da ortodoxia, que logra absorver áreas antes estranhas a seu repertório teórico e programático original, é explicada por sua capacidade de transformação estratégica – e oportunista – em conceitos e instrumentos. Atualizações são feitas, em geral, sem que se comprometa o núcleo normativo central, como no caso do debate sobre o papel das instituições. A maleabilidade da ortodoxia, altamente efetiva, é tratada por Varoufakis, Halevi e Theocarakis (2011) como a “dança dos axiomas”. Com ela, a ortodoxia, sempre que necessário, move-se sub-repticiamente no sentido de inovações teórico-analíticas que lhe permitam responder a novas demandas conjunturais ou às críticas mais contundentes.

Colander (2005) lembra que a ortodoxia, sem abandonar os axiomas neoclássicos de racionalidade, individualismo e equilíbrio, abraçou não somente o debate institucional, mas outros temas que haviam nascido na heterodoxia, como a economia comportamental e análises de escopo evolucionário. Bresser-Pereira (2012), de modo mais enfático, pois, de sua parte, percebe uma tensão entre as novas fronteiras conquistadas pela ortodoxia e seu núcleo neoclássico, complementa que:

[a ortodoxia] é atualmente uma variada, e quase sempre contraditória, constelação de conhecimentos. A teoria econômica neoclássica continua sendo o núcleo desse pensamento mas, a fim de não perder totalmente o contato com a realidade, seus partidários não hesitam em cooptar (...) escolas de pensamento como a economia comportamental e a economia experimental, o novo institucionalismo e a teoria dos jogos, que são incompatíveis com o núcleo neoclássico (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 12).

Por meio dessas escolas de pensamento citadas por Bresser-Pereira, noções de assimetria de informação e racionalidade limitada, entre outros, adentraram a ortodoxia e tornaram-na algo mais interdisciplinar. Nesses casos, operacionalizou-se teoria e prática tendo por objetivo a constituição de aparatos estatais enxutos e austeros, e a utilização prioritária de instrumentos não fiscais para a implementação de políticas públicas. Um importante exemplo, além de atual, é o da economia comportamental (LODGE; WEGRICH, 2016). Conforme será detalhado à frente, a regulação também sentiu os efeitos dessa encampação pela ortodoxia, visto que, em etapas anteriores, esteve guiada por uma lógica crítica e por um posicionamento de tipo anti-hegemônico.

No que concerne aos desdobramentos do neoliberalismo na esfera da política pública e na implementação de reformas institucionais, a ortodoxia tende a seguir o que Adelman (2001) denomina como o princípio do “mantenha isso simples, estúpido” (“*keep it simple, stupid*”, ou simplesmente KISS). A autora explica que, ancorado em ações de difusão das chamadas “melhores práticas”, o KISS conduz a interpretações simples e proposições de validade pretensamente universal (ADELMAN, 2001). O objetivo, nesse caso, é promover a padronização e o disciplinamento em larga escala (ANDREWS, 2013; ROBERTS, 2010).

Consequentemente, os mais distintos países passariam a ter sua qualidade institucional aferida com base no grau de aproximação de modelos tidos como “corretos”. Trata-se de uma forçosa “monocultura” institucional (cf. EVANS, 2004) que, em larga medida, repudia variáveis de contexto.

Quando fatores como dotações nacionais prévias e dependência da trajetória são teorizados por representantes da NEI – ou sob a inspiração dela –, isso costuma ser feito às custas do rebaixamento, ainda que indireto, da importância relativa de elementos de intencionalidade, propósito e iniciativa empreendedora sobre decisões de desenvolvimento nacional, conforme criticam Chang e Evans (2005), Crouch (2005) e Castellano e García-Quero (2012). Chang e Evans (2005) argumentam que mesmo com elementos contextuais inseridos no modelo interpretativo, haveria, para a vertente neoinstitucionalista, um fio condutor analítico persistente, ligado à ideia de eficiência.

Ou seja, há, em regra, mesmo na NEI, uma visão conservadora que negligencia a agência humana em processos de mudança e inovação institucional (STREECK; THELEN, 2005). Contudo, conforme destaca Fonseca (2015, p. 25–26), ao apontar a importância de

elementos de intencionalidade no tocante à dimensão institucional do desenvolvimento: “instituições não brotam espontaneamente e, muitas vezes, exigem forte determinação política para serem implantadas”.

Quanto à regulação, há consenso sobre o fato das mais recentes reformas nessa seara, ocorridas a partir dos anos 1990, terem sido profundamente influenciadas pela NEI (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2011; PICCIOTTO, 2017). Abordagens institucionais subsumidas na NEI sofisticaram teoria e prática, auxiliando na sedimentação de uma ortodoxia regulatória.

Ao mesmo tempo, interpretações neoinstitucionalistas foram importantes na relativização de outras correntes teóricas preexistentes, em si inclinadas a idealizações ou radicalismos mais profundos. Em particular, a regulação de contornos neoinstitucionais avançou consistentemente sobre as limitações da Teoria do Interesse Público, que prescreve a atuação do Estado no sentido da correção de falhas de mercado (COASE, 1960; DEMSETZ, 1968; PIGOU, 1938), e a Teoria do Interesse Privado ou Teoria da Captura (PELTZMAN, 1976; STIGLER, 1971)<sup>13</sup>. As últimas, ao tratarem a Teoria do Interesse Público como romantizada ou excessivamente benevolente no que tange às capacidades e intenções dos agentes públicos, advogaram pela impossibilidade de correção de falhas de mercado – ou algo próximo disso –, recomendando, assim, a radical retração do Estado e a desregulação.

Ainda sob inspiração da NEI, na etapa do pós-Consenso de Washington, quando pautas liberalizantes radicais cederam lugar a discursos mais palatáveis e menos francamente antiestatistas, emergiram agendas como a da “boa governança” e o modelo de “Estado regulador” (MAJONE, 1994, 2003; MORAN, 2003; YEUNG, 2010). Entre as décadas de 1980 e 1990, apontou-se o Estado regulador como o moderno substituto de variantes ativas (ou positivas) de modelos de Estado, inclusive a desenvolvimentista e a de bem-estar social (CHANG, 1997; MAJONE, 1994, 1997). Jayasuriya (2005b, p. 21, tradução nossa) argumenta que o advento do modelo de Estado regulador “é apropriadamente descrito como a transição de governo para governança”.

---

<sup>13</sup> Conforme apontou Stigler, num clássico posicionamento em defesa da Teoria da Captura: “como regra, a regulação é adquirida pela indústria e é desenhada e operada primeiramente em seu benefício” (STIGLER, 1971, p. 3, tradução nossa).



Pela ótica do “Estado regulador”, a regulação econômica, sobretudo em indústrias de rede – que passaram por intensos processos de privatização, mundo afora – deveria ser menos intrusiva, ou simplesmente “correta” e “boa”, de acordo com a adjetivação ortodoxa. A ortodoxia avançou uma proposta de reforma regulatória que alterou a importância relativa da regulação, conferindo a ela status diferenciado dentre as alternativas de intervenção estatal (MAJONE, 1997; PARKER; BRAITHWAITE, 2003). Mas, concomitantemente, fez-se dessa mesma regulação um instrumento de contornos passivos ou negativos (JAYASURIYA, 2001), como será detalhado abaixo. A qualidade da intervenção governamental na economia seria avaliada, portanto, tendo por base a aptidão para a correção de desajustes nos mercados, estabilizando-os, em prol da eficiência econômica alocativa.

Contudo, tal como ocorreu com outras áreas previamente sediadas na heterodoxia – no todo ou em parte –, a construção de uma regulação de tipo ortodoxa também resultou de uma gradual absorção do tema por correntes conservadoras. Inicialmente, o controle social de poder de mercado, exercido por meio da regulação econômica, que emergiu do New Deal norte-americano do período entre guerras, representou um contra-ataque anti-hegemônico à visão *laissez-faire*, então dominante. Miller e Samuels (2002) interpretam que a noção de interesse público para o exercício da regulação econômica correspondeu, à época, a uma postura progressista e mesmo heterodoxa por parte do Estado norte-americano.

Todavia, essa antiga heterodoxia regulatória se viu absorvida pelo pensamento neoclássico. Ao longo da segunda metade do século XX, como explicam Miller e Samuels (2002), a noção de “controle social” de mercados perdeu relevância enquanto princípio norteador, permitindo que, posteriormente, a lógica da correção de falhas de mercado servisse não à proatividade do Estado, mas sim à construção de uma visão restritiva acerca do interesse público. Mais notória foi a consolidação de ideias de organização industrial em linha com projetos de viés antiestatista. Esse modelo se firmou como a principal referência do que desde então se entende por reforma regulatória, qual seja, “a transformação para a condução pelo mercado, preferencialmente por meio de desregulação, ou, no mínimo, pela simulação de condições de mercado com a adoção de métodos neoclássicos aprovados” (MILLER; SAMUELS, 2002, p. 8, tradução nossa).

Formou-se, então, o embrião da regulação ortodoxa ou, como prefere Crouch (2016), da regulação neoliberal, cujo objetivo essencial é o de mimetizar o mercado eficiente, alijando

outras metas de política pública. Coutinho (2016) sintetiza a regulação ortodoxa mediante os atributos abaixo, alguns já explorados neste trabalho e outros, a serem detalhados em seguida:

- Visão estática de um tipo de teoria geral de regulação;
- Calcada na microeconomia neoclássica, em falhas de mercado, captura e na NEI;
- Busca institucionalização por meio de:
  - compromissos críveis;
  - despolitização técnica (isto é, separação entre política e técnica);
  - adoção de melhores práticas, modelos e tendências institucionais “da moda”;
  - análise custo-benefício;
  - comando e controle ou incentivos, alternativamente.

A criação de agências reguladoras de caráter independente tornou-se peça chave do modelo regulatório ortodoxo (GILARDI, 2002; MAJONE, 1994). A agência reguladora operaria de modo formalista e disciplinado, mediante uma lógica quase-jurídica e baseada não exatamente no planejamento estatal de longo prazo, mas em respostas imediatistas a casos fáticos pontuais (TREBING, 1987). Esse desenho institucional regulatório moldou propostas de “despolitização” ou “purificação técnica” do Estado (FLINDERS, 2004). Do mesmo modo, a separação entre a formulação de políticas públicas e sua implementação prevaleceu como componente central de reformas regulatórias, mundo afora.

Outro princípio fundamental da regulação ortodoxa foi sintetizado na noção de “compromissos críveis”. Estes se aperfeiçoariam por meio da adoção de mecanismos de mitigação da chamada “inconsistência temporal” – próprio de regimes democráticos – e dos riscos de captura (ESTACHE; WREN-LEWIS, 2009; LAFFONT, 2005; LEVY; SPILLER, 1994). Ambos, mais agudos em economias em desenvolvimento.

O estabelecimento de compromissos críveis por parte do Estado ocorreria por intermédio da instauração de normas específicas, expedientes contratuais ou novos desenhos institucionais – como a criação de agências reguladoras –, geralmente no sentido da redução do espaço de discricionariedade decisória do Estado. A qualidade desses compromissos elevaria a

previsibilidade regulatória e, assim, permitiria que a regulação estatal funcionasse sem atritos, como que em piloto automático (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

### 2.3.1.2 *Implicações Para Reformas em Países Em Desenvolvimento*

No caso específico dos países em desenvolvimento, a regulação ortodoxa foi introduzida por intermédio de reformas institucionais que eclodiram nos anos 1990, sob intensa pressão de organismos internacionais. Essa pressão era exercida tanto diretamente, por meio de condicionalidades a empréstimos financeiros, como indiretamente, em meio a influências teórico-ideológicas (SCHNEIDER; HEREDIA, 2003). Também marcante foi o entusiasmo de elites locais com as propostas de reformas liberalizantes, com destaque para o caso latino-americano (MARTINEZ-GALLARDO; MURILLO, 2011).

Gradualmente, o campo da **regulação e desenvolvimento** consolidou-se como uma importante área não apenas de pesquisa, mas também de projetos de “boa governança”, sob o especial patrocínio do Banco Mundial (ANDREWS, 2013; GUASCH; SPILLER, 1999; MILLER-ADAMS, 1999). De acordo com Picciotto (2017), “no início dos anos 1990, destacados defensores da privatização e da liberalização também aceitaram a necessidade de ‘boa governança’, que envolve marcos legais e regulatórios [considerados] apropriados para o desenvolvimento econômico”. Novamente, isso refletiu a influência direta da NEI, a qual suportou o diagnóstico de que países não se desenvolviam “porque não detinham instituições de mercado, seus custos de transação eram muito elevados e prevaleciam comportamentos oportunistas” (JAMESON, 2008, p. 170, tradução nossa).

A ortodoxia, assim, condicionou a efetividade de regimes regulatórios à incorporação de sua própria modelagem institucional. Como regra geral, assumiu-se a regulação ortodoxa como condição à decisão privada de investimentos, em especial em economias subdesenvolvidas (CORREA *et al.*, 2008). Guasch e Spiller (1999) resumem com clareza as principais contribuições desse tipo de abordagem, com foco em economias em desenvolvimento:

Duas características de muitos países em desenvolvimento são o poder discricionário do Executivo e a centralização do poder decisório. Então, para promover a participação privada em setores de utilidade pública, governos de países em desenvolvimento podem, por exemplo, desenhar processos regulatórios que restrinjam o poder discricionário de modo a que investidores estejam confiantes de que as regras do jogo

permanecerão estáveis... Em países onde o poder decisório é altamente centralizado, alcançar credibilidade regulatória só é possível se estruturas [regulatórias] forem relativamente rígidas (GUASCH; SPILLER, 1999, p. 37–8, tradução nossa).

Guasch e Spiller (1999) apontam no trecho acima para o que se poderia tratar como a “regra de ouro” da ortodoxia, ou seja, a noção de que instituições, neste caso a regulação, se aferidas como de qualidade, o que significa dizer em níveis condizentes com os padrões determinados pela ortodoxia, conduzirão a melhores resultados econômicos. Christensen e Lægreid (2011), com foco no desdobramento prático dessa regra, denominam esse tipo de racionalidade como o “modelo oficial” de governança regulatória<sup>14</sup>, dado que aderente ao pensamento hegemônico.

Como um dos principais municidores do modelo oficial, ao lado do Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) advoga continuamente pela observância da “regra de ouro”. Com maior ou menor intensidade semântica, mas sempre com a mesma linearidade e rota causal, a OCDE há muito postula em seus documentos que a qualidade da regulação – à luz do modelo oficial – pode inibir o investimento produtivo, inclusive o estrangeiro (OCDE, 1997, 2002).

Em documento recente sobre a América Latina, analistas da OCDE reafirmam essa máxima, vindicando, sem ressalvas, que, “se mal desenhada (...) a regulação cria um custo aos empreendedores e cidadãos e age como um freio à competição, ao crescimento e ao investimento” (QUERBACH; ARNDT, 2017, p. 7, tradução nossa). Como veremos na seção seguinte, esse tipo de recomendação merece ser contextualizada, posto que empiricamente controversa em sua linearidade e pretensa universalidade.

Importa notar, contudo, que o modelo oficial da ortodoxia diverge da maneira pela qual a regulação foi utilizada durante as décadas nas quais preponderaram agendas de desenvolvimento nacional de viés estruturalista, ou seja, até os anos 1970, tanto na Ásia quanto na América Latina (EVANS, 1995; JOHNSON, 1982; KIM, 1997). Como sumarizado por Selwyn (2014), em interessante reflexão acerca das diferenças entre modelos de desenvolvimento e o papel da regulação:

enquanto as nações em desenvolvimento retardatárias da Era Vitoriana (Alemanha, Japão, Rússia e os Estados Unidos) jogaram um papel relativamente ‘simples’ de

---

<sup>14</sup> A governança regulatória remete aos mecanismos, às regras e às estruturas colocadas a serviço do funcionamento da regulação estatal e da interação entre organizações e grupos relevantes, em processos de ação coletiva afetos à regulação.

provisão de protecionismo e subvenção, os Estados ‘desenvolvimentistas’ do século XX estenderam suas atividades para a regulação e o monitoramento do investimento de empresas privadas (SELWYN, 2014, p. 82 tradução nossa).

Fonseca (2015) também enfatiza como a estruturação de marcos regulatórios foi importante no processo de desenvolvimento de países latino-americanos. A regulação, no caso das nações desenvolvimentistas do século XX, foi empregada por meio de ações de licenciamento e controles de entrada e saída de mercados, além do monitoramento do volume de produção em certos setores econômicos (AMSDEN, 1991; CHANG, 1997). Por vezes, instalavam-se órgãos especializados para realizar essas atividades de gestão e monitoramento setorial em áreas particulares (MATTOS, 2006).

Logicamente, tratava-se de uma regulação mais rudimentar, posto que desprovida de grande parte do repertório metodológico hoje disponível, fruto do avanço no embasamento predominantemente neoclássico. Entretanto, entende-se que ali também se podia perceber a existência do tripé por meio do qual Black (2002a)<sup>15</sup> conceitua regulação.

Parker e Braithwaite (2003) sintonizam-se com esse tipo de interpretação mais ampla acerca da regulação. Esses autores argumentam, a partir de detalhada digressão histórica, que não é porque pesquisadores da área priorizaram estabelecer como linha de base o momento de eclosão das reformas regulatórias nos anos 1980 e 1990 – e em especial o surgimento das agências reguladoras – que a regulação não existia antes, enquanto mecanismo por meio do qual o Estado determinava o fluxo de trocas e transações.

Sendo assim, ao menos nas economias em desenvolvimento de “grau superior”, segundo a classificação furtadiana<sup>16</sup>, a regulação constava do rol de instrumentos desenvolvimentista em meados do século XX, ainda que com relevância por vezes parcial. Ou seja, embora não fosse um instrumento prioritário de intervenção, seria medida complementar ou implícita, servente a suportar outros tipos de políticas e o direcionamento estatal.

---

<sup>15</sup> Conforme exposto na introdução desta tese, enquanto conceito chave e de elevada aceitação internacional, tem-se como referência Black (2002a), segundo a qual os três atributos constitutivos do conceito de regulação seriam: (i) o estabelecimento de parâmetros de operação; (ii) o monitoramento de comportamentos; e (iii) a coleta e processamento de informação setorial. Ainda na introdução da tese, desdobrou-se mais extensamente o tratamento conceitual sobre regulação.

<sup>16</sup> Economias subdesenvolvidas de “grau superior” e “grau inferior” são classificações estabelecidas em Furtado (1983) com o objetivo de distinguir potenciais industrializantes. Não há, assim, conteúdo pejorativo na classificação. O Brasil seria de grau superior justamente em virtude das dimensões de sua economia e mercado interno, além da promissora diversificação industrial.

### 2.3.1.3 A Passividade Estatal e a Função Regulatória

Nesta etapa do trabalho, o que, de fato, é mais relevante, é esclarecer que a utilização da regulação como ferramenta complementar e de suporte, o que seria perceptível no desenvolvimentismo do século XX, contrasta com o protagonismo que a ferramenta passa a receber dos anos 1990 em diante, fruto das reformas regulatórias de então. Isso é mais importante para os objetivos perseguidos neste ensaio do que disputar a arqueologia do conceito de regulação em si.

No período dos anos 1990 em diante, consolidou-se a dominância do chamado “capitalismo regulatório”, conforme Levi-Faur (2005) e Braithwaite (2008). Nessa etapa, a regulação se torna o meio de ação por excelência de Estados globalizados e ditos regulatórios. A regulação ascende de maneira particular na escala de prioridades públicas, na medida em que “governos retraem suas responsabilidades na provisão de serviços e transferem mais de sua energia para regular a provisão de serviços e outros tipos de atores” (PARKER; BRAITHWAITE, 2003, p. 119, tradução nossa).

Como argumenta Schneider (1999, p. 288, tradução nossa), numa visão algo genérica, mas ainda assim válida, acerca da diferença entre Estados reguladores e desenvolvimentistas, segundo a qual apenas o último seria deliberadamente voltado a mudanças estruturais: “estados reguladores podem promover a industrialização como um subproduto, mas isso não é sua meta principal”. Portanto, pode-se argumentar que Estados reguladores negligenciariam propósitos transformadores, acomodando-se num padrão corretivo, passivo ou negativo de ação pública (JAYASURIYA, 2001). Esse não é, contudo, o único padrão possível para a regulação.

O movimento de “negativização” da intervenção estatal também se estendeu a outras formas de ação estatal que não somente a regulação *stricto sensu*. Do final do século XX em diante, ganha destaque global e importância quase imperiosa a difusão de *benchmarks*, regras de conduta e rankings de avaliação e harmonização, num movimento que Davis *et al.* (2012) definem como “governança por indicadores”. Na interpretação de Power (1999), essas seriam manifestações da “sociedade do controle”, autocontida por rituais de verificação. Jayasuriya (2005a) enfatiza que nada exemplificaria melhor essas transformações e seus reflexos na esfera da gestão pública do que a profusão de guias administrativos.

Portanto, pode-se afirmar que o estágio contemporâneo do capitalismo coincide, por um lado, com o “explicitamento” da regulação e outras formas de controle, que ganham incomparável importância relativa, saindo da retaguarda para a linha de frente do repertório de políticas públicas. Por outro lado, ao ser explicitada, a regulação é esvaziada de um propósito transformador ou positivo – ainda que implícito –, para imbuir-se em definitivo e integralmente de objetivos corretivos e de estabilização.

O Quadro 2.1 associa paradigmas de intervenção do Estado ao grau de precedência ou relevância que a regulação recebe enquanto instrumento de política pública. Primeiramente, nota-se que a regulação pode ser de tipo implícito, o que é mais próprio de paradigmas que abraçam o ativismo estatal. Neste caso, são modelos que apoiam mais claramente medidas fiscais e distributivas diretas – ou as chamadas políticas-fins, conforme Fonseca (2015). Em segundo lugar, a regulação pode ser de natureza explícita, o que é próprio de modelos críticos do ativismo estatal e de viés neoliberal, os quais tendem a incorporar a regulação ortodoxa. O Quadro 2.1 também indica um *gap* teórico na célula de número 3.

**Quadro 2.1: Paradigmas de Intervenção Estatal e a Regulação**

		<i>Importância Relativa da Regulação Enquanto Instrumento de Política Pública</i>	
		<b>Regulação explícita (i.e. instrumento “âncora”)</b>	<b>Regulação implícita (i.e. instrumento complementar)</b>
<i>Natureza da Intervenção Estatal via Regulação (Posicionamento Regulatório)</i>	<b>Regulação passiva ou negativa (corretiva)</b>	1- Estado Regulador (tradicional)	2- Novo-Desenvol- vimentismo
	<b>Regulação ativa ou positiva (transformadora)</b>	3- <i>Sub-representada</i>	4- Desenvolvimen- tismo (clássico)

Fonte: elaboração própria do autor

A regulação ortodoxa está representada pelo paradigma referido na célula 1, para o qual a intervenção do Estado é prioritariamente corretiva – ou negativa – e explícita. Por sua vez, e conforme já detalhado, a célula 4 indica que no desenvolvimentismo clássico, do século XX, a regulação foi medida complementar ou implícita, assim, compondo um ativismo estatal de propósitos estruturais mais claros.

A célula 2, por seu turno, reflete o que parece ser a interpretação novo-desenvolvimentista para o exercício da regulação estatal, em conformidade com os trabalhos pioneiros de Luiz Carlos Bresser-Pereira e colegas (e.g. BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2015), por sua vez, convergentes com a visão neo-estruturalista (e.g. CALDENTEY, 2015; OCAMPO; RADA; TAYLOR, 2009). Para esse paradigma de intervenção do Estado, as preocupações de política são majoritariamente macroeconômicas, área na qual as propostas novo-desenvolvimentistas são inovadoras e anti-hegemônicas. Porém, suas incursões em áreas microeconômicas e institucionais são, em regra, de viés mais conservador.

Quanto a isso, Bresser-Pereira (2006, p. 17) é categórico ao afirmar que, embora se afaste da credulidade cega no mercado, “o novo desenvolvimentismo vê o mercado como uma instituição mais eficiente, mais capaz de coordenar o sistema econômico do que viam os antigos desenvolvimentistas”. Sobre a agenda institucional e a proximidade com o *mainstream*, o autor complementa que “muitas das reformas institucionais são comuns ao novo desenvolvimentismo e à ortodoxia convencional. Mas os objetivos são, com frequência, diferentes” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 19)<sup>17</sup>. Nesse sentido, parece-nos coerente posicionar o novo-desenvolvimentismo na célula 2, onde a regulação é implícita e corretiva, ou seja, parcialmente ortodoxa.

Por fim, como se nota na célula 3 do quadro 1, 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 – que explicita a regulação; mas, por outro lado, esse mesmo paradigma, ainda ausente enquanto tal, também teria na regulação uma ferramenta de posicionamento ativo por parte do Estado. Esse desenho de intervenção estatal permitiria

---

<sup>17</sup> Em obra mais recente e de modo a estabelecer um comparativo com outros paradigmas, Bresser-Pereira (2016, p. 375, tradução nossa) aponta que “[o] desenvolvimentismo clássico atribui ao Estado um papel importante na produção – na ortodoxia neoliberal, nenhum; [o] novo desenvolvimentismo limita o papel ativo do Estado aos setores monopolísticos e quase-monopolísticos, em particular setores de infraestrutura, mineração e serviços públicos”.



atender às necessidades de ativismo estatal na busca por transformações de ordem estrutural, mas sem propugnar um retorno ao desenvolvimentismo clássico, para o qual a regulação era ferramenta complementar, senão secundária. O capitalismo atual, regulatório e financeirizado, não parece condizente com uma proposta de secundarização dessa natureza. Uma regulação ativa e explícita teria diferenças importantes num conjunto de dimensões. Isso justifica que a denominemos de “heterodoxa”, como ficará mais claro ao final deste ensaio.

### 2.3.2 LIMITAÇÕES DA REGULAÇÃO ORTODOXA

Qualidade regulatória é um conceito, além de um ideário, intrinsecamente associado à ortodoxia. O termo tornou-se jargão especialmente por intermédio de trabalhos da OCDE e do Banco Mundial, como veremos. Segundo esses organismos, a excelência em qualidade regulatória dependeria da adoção de instituições consideradas “corretas”, que aplacassem o ímpeto oportunista do Estado, assegurando direitos de propriedade e mitigando custos de transação. Tudo isso “auditável”, conforme indicadores predefinidos e trasladáveis entre jurisdições e continentes.

Como se nota, a noção de qualidade regulatória assenta-se sobre a premissa de que agentes de Estado estão permanentemente à procura de meios para agir de modo oportunístico – o que denota a raiz neoclássica. Por esse motivo, as instituições e o ferramental abarcado pelas propostas de qualidade regulatória obedecem a roteiros formais e protocolos monitoráveis. E isso se justifica – assim prossegue o modelo – porque, se permitida a discricionariedade e a informalidade, “burocratas podem manipular o ambiente de negócios para extrair maiores vantagens indevidas” e “[esse tipo de] discricionariedade geralmente reduz a previsibilidade na aplicação dos procedimentos regulatórios, tornando empresas mais vulneráveis aos caprichos dos agentes públicos” (DUVANOVA, 2012, p. 580–1, tradução nossa)<sup>18</sup>.

É por esse motivo que o desdobramento prático da regulação ortodoxa, isto é, o modelo oficial, prescreve a criação de instituições regulatórias “despolitizadas”, autônomas administrativamente, “críveis” e previsíveis aos agentes privados, além de disciplinadas por um

---

<sup>18</sup> Essas premissas estão em consonância com a agenda do Banco Mundial sobre “*good governance*”. Segundo a organização internacional, “países com instituições fracas”, o que, adotando-se as métricas de “boa governança”, corresponderia à quase integralidade das nações em desenvolvimento, “enfrentam um risco muito maior de que, ao apoiarem-se nas habilidades e discricionariedade de administradores [agentes públicos], resulte em um grande volume de regulações imprevisíveis e inconsistentes”, o que obrigaria tais países a “convencer os investidores de que reguladores não se engajarão em mudanças arbitrárias e onerosas” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 69, tradução nossa).

rigoroso formalismo técnico de natureza econômico-jurídica. O sucesso da regulação ortodoxa, a ser alcançado via alinhamento às “boas práticas” internacionais, reverteria em atratividade ao investimento privado. Os dois caminhariam juntos. Essa é a mensagem por trás da “regra de ouro” da ortodoxia regulatória, acima referida, a qual associa qualidade percebida à performance do investimento privado.

### 2.3.2.1 Deficiências Explicativas da Regulação Ortodoxa: evidências para o caso brasileiro

Se a hipótese por trás do modelo oficial for válida, ou seja, se uma regulação aferida como de qualidade – por meio de indicadores internacionalmente reconhecidos – condiciona a atração de investimentos privados, evidências empíricas devem expressar essa dinâmica. Sendo assim, um teste de validade a ser feito envolveria comparar os indicadores de qualidade regulatória com dados de economia real. Isso pode ser feito, por exemplo, observando-se a evolução da qualidade regulatória em paralelo à de dados de Investimento Estrangeiro Direto (IED) e investimentos privados em infraestrutura. Abaixo, utilizam-se esses indicadores a fim de extrair interpretações acerca do poder explicativo da “regra de ouro” para o Brasil.

Entre outras ações, a OCDE elabora um indicador de qualidade regulatória denominado *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iReg)*<sup>19</sup>. Esse indicador afere, por meio de *survey* com governos nacionais e seus representantes junto à organização, o quão aderentes são as práticas e a arquitetura institucional vigentes em cada país a um rol de doze recomendações que a OCDE exarou no ano de 2012<sup>20</sup>. Ou seja, quanto mais alto o grau de internalização desse conjunto de recomendações, maior o escore do país no indicador da OCDE. *A contrario sensu*, deficiências ou peculiaridades locais que sejam desviantes desse arcabouço serão avaliadas negativamente. No iReg, as doze recomendações da OCDE são agrupadas em três categorias, a saber: (i) engajamento de stakeholders; (ii) uso *ex-ante* de análise de impacto regulatório (AIR); e (iii) uso de avaliação *ex-post*. Em suma, são essas três categorias que, para a OCDE, definem do que se trata e como se mensura qualidade regulatória.

---

<sup>19</sup> Detalhes do indicador, inclusive sua metodologia de cálculo, podem ser encontrados em <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>>, conforme acesso em 18/07/18.

<sup>20</sup> Sobre as doze recomendações, os detalhes podem ser encontrados em <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>, conforme acesso em 18/07/18.

O Banco Mundial, por seu turno, seguindo a mesma linha conceitual e metodológica da OCDE, produz indicadores mais abrangentes que procuram aferir a qualidade da governança (ou a boa governança), na qual a regulação estaria subsumida. O mais utilizado deles é o *Worldwide Governance Indicators* (WGI)<sup>21-22</sup>, produzido pelo Banco Mundial também por meio de *survey* e técnicas de apreensão da percepção de especialistas.

O WGI tem como um de seus seis componentes a “qualidade regulatória”<sup>23</sup>, que é mensurada numa escala entre -2,5 a +2,5 – respectivamente, do menor para o maior nível de qualidade. Segundo a descrição da metodologia que é 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; MASTRUZZI, 2010, p. 4, tradução e grifos nossos).

O Gráfico 2.1 mostra a evolução dos três dados referidos para o Brasil, entre os anos de 1996 e 2016. Utiliza-se esse intervalo pois 1996 é o primeiro ano disponível para a série de qualidade regulatória do WGI<sup>24</sup>. No caso dos investimentos em infraestrutura, utilizam-se dados do *Private Participation in Infrastructure* (PPI), também do Banco Mundial. Para IED, emprega-se a base da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Os últimos, aos estarem disponíveis em dólares, facilitam a apresentação conjunta ao PPI. Também se incluiu no Gráfico 2.1 uma linha de média móvel de quatro anos para os dados de qualidade regulatória, de modo a facilitar a visualização de seu comportamento tendencial. O Gráfico 2.2, por sua vez, denota a dispersão dos dados de IED e PPI, a fim de evidenciar o grau de associação entre os dados de economia real e de qualidade regulatória.

---

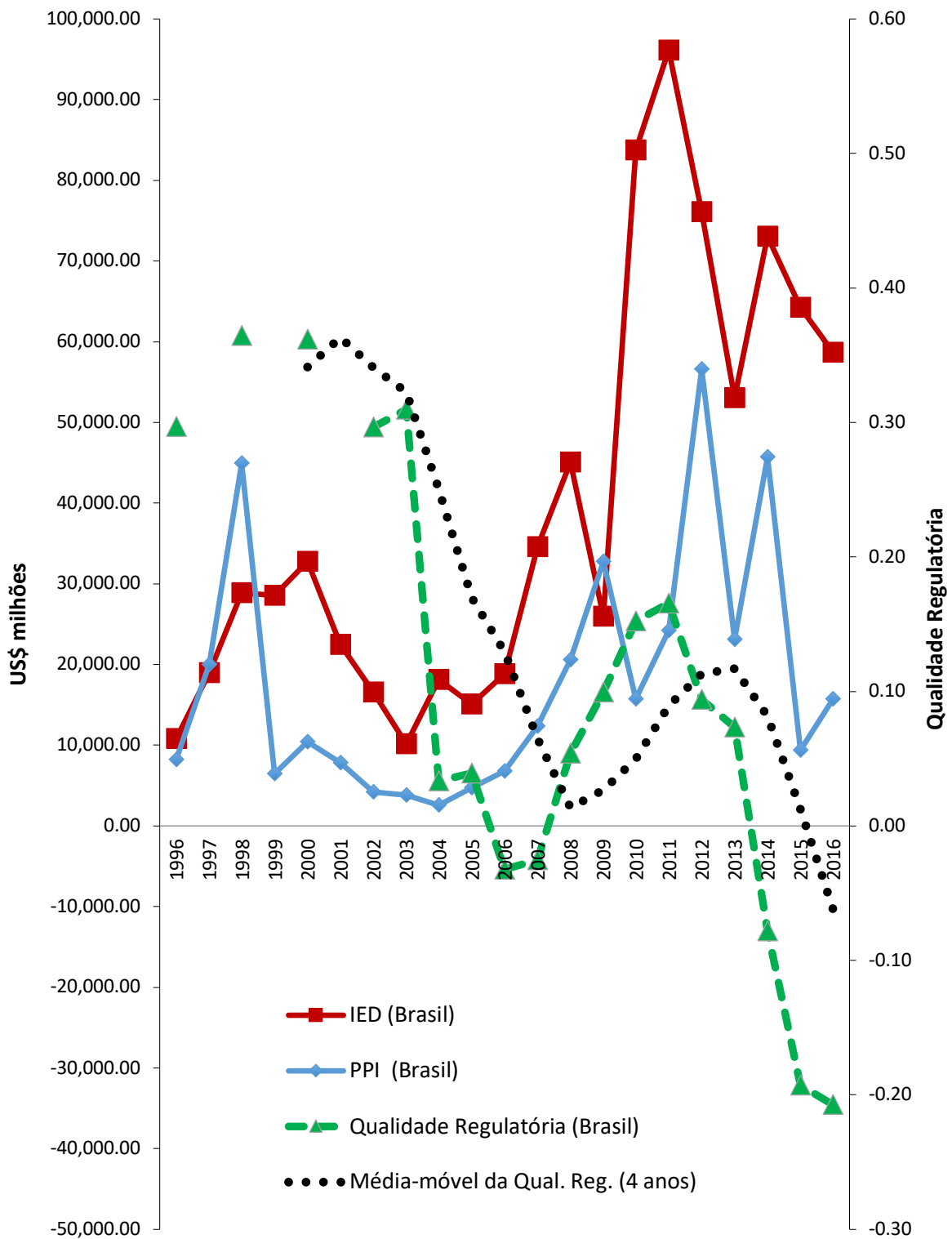
<sup>21</sup> Todas as informações sobre o *Worldwide Governance Indicators*, inclusive seu caderno metodológico, podem ser encontrados em <<http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home>>, conforme acesso em 18/07/18.

<sup>22</sup> Segundo o Banco Mundial, para a elaboração dos indicadores, são consultadas mais de trinta fontes de dados, que incluem pesquisas de opinião, análises de *think-tanks*, organizações não governamentais, organizações internacionais e empresas privadas.

<sup>23</sup> Os componentes do *Worldwide Governance Indicators*, além da qualidade regulatória, são: *rule of law*; combate à corrupção; efetividade governamental; estabilidade política e ausência de violência; e voz e accountability.

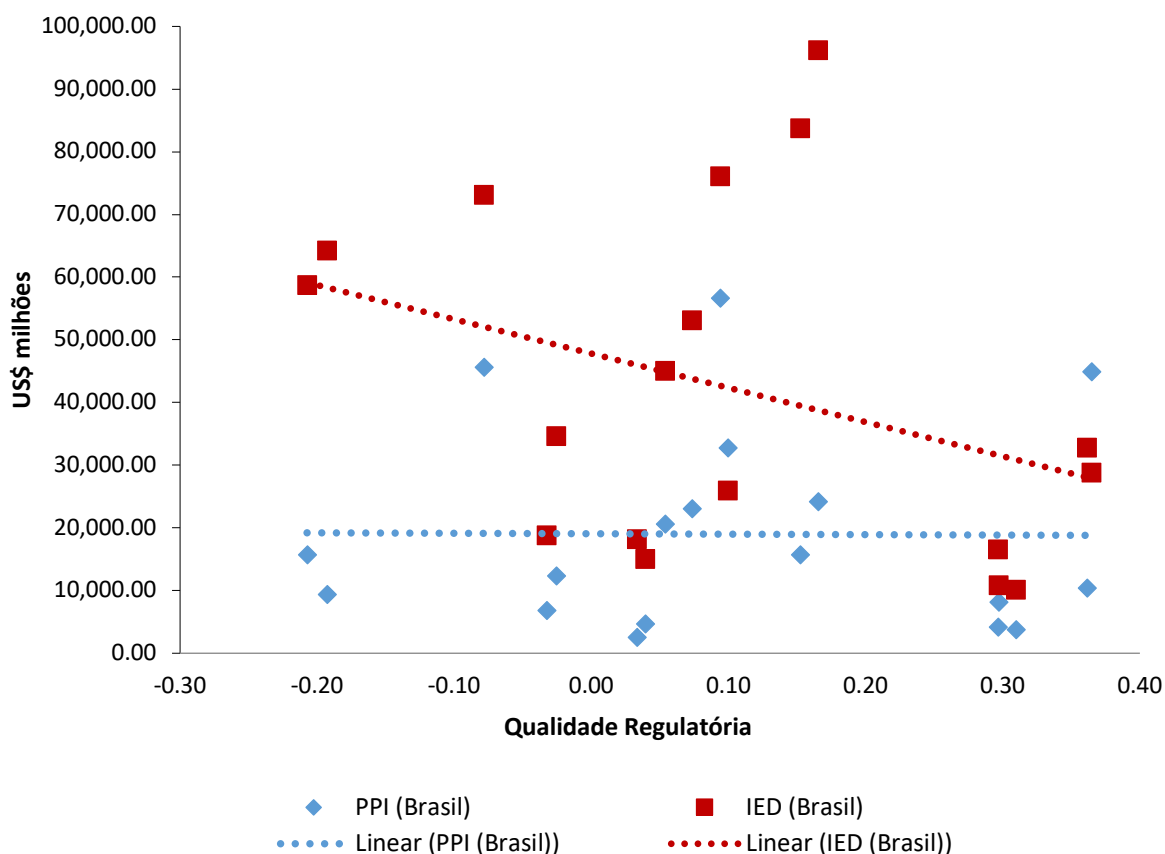
<sup>24</sup> Coincidentemente, 1996 é também o ano de criação da primeira agência reguladora federal brasileira, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

**Gráfico 2.1: IED, PPI e Qualidade Regulatória - Brasil (1996-2016)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados da UNCTAD para IED (<http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>) e do Banco Mundial para investimentos em infraestrutura (<https://ppi.worldbank.org/>) e qualidade regulatória (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>), conforme acesso em 13/10/2018.

**Gráfico 2.2: IED, PPI e Qualidade Regulatória - Dispersão - Brasil (1996-2016)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados da UNCTAD para IED (<http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>) e do Banco Mundial para investimentos em infraestrutura (<https://ppi.worldbank.org/>) e qualidade regulatória (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>), conforme acesso em 13/10/2018.

No Gráfico 2.1, nota-se, primeiramente, que o IED apresentou ampla tendência positiva. Neste caso, partiu-se de cerca de 11 bilhões de dólares em 1996 para mais de 58 bilhões em 2016. O segundo dado referente à economia real, o PPI, avançou de pouco mais de 8 bilhões de dólares em 1996 para algo próximo de 16 bilhões em 2016. Embora menos acentuada, também no caso do PPI o comportamento foi tendencialmente positivo. Entretanto, como denota o Gráfico 2.1, a qualidade regulatória no país apresentou tendência oposta no período, 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 2.2 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, maiores valores de IED e PPI não estiveram associados a escores mais elevados de qualidade regulatória ao longo dos

vinte e um exercícios analisados, mesmo utilizando-se fontes de dados consagradas internacionalmente.

Ressalta-se que o propósito do tratamento quantitativo acima não é o de 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. Os dados e tendências observados oferecem suficientes indícios de que o modelo oficial, linear e universalizante, merece crítica. O cruzamento de dados é indicativo de que a decisão privada de investimento parece não ter operado pela lógica do modelo oficial, mas 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 em que não pretendemos afastar 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, especialmente quando construídas subjetivamente e partindo de pressuposições teórico-ideológicas que são tudo menos neutras.

Curiosamente, observa-se no Gráfico 2.1 que no subperíodo contido entre 2006 e 2013 houve maior convergência entre os dados de economia real e o de qualidade regulatória. Recordar-se que de 2006 a 2013 a economia brasileira apresentava desempenho econômico favorável, ao mesmo tempo em que, na esfera da política econômica, aprofundavam-se ações de ativismo estatal, além de medidas anticíclicas de combate à crise financeira global de 2008, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tratava-se o PAC de um programa voltado ao incremento nos investimentos em infraestrutura, representando também um inequívoco reengajamento com o ativismo e o planejamento estatal centralizado (CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016).

Nesse sentido, entre outras hipóteses, poder-se-ia cogitar algum grau de *crowding-in*, com o investimento público melhorando a *percepção* de lucratividade e de qualidade institucional, assim, estimulando 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).

Vale observar que a dissociação identificada por meio dos dados contidos nos gráficos acima não vale somente para o Brasil. Por exemplo, todos os países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) têm desempenho ruim em métricas de “boa governança” e “ambiente de negócios”, assim como em qualidade regulatória. Ao mesmo tempo, essas economias são importantes destinos para investimentos externos. A literatura específica sobre os determinantes de IED não é consensual quanto à rota de influência de elementos de boa governança e às respostas ao nível da economia real. Novamente, no caso dos BRICS, mas não só, estudos prévios já identificaram relações desse tipo como não significantes, estatisticamente (CASTRO; FERNANDES; CAMPOS, 2013; JADHAV, 2012).

### 2.3.2.2 Deficiências Teórico-Metodológicas da Regulação Ortodoxa

Andrews (ANDREWS, 2008) e Chang (CHANG, 2011a) levantam sérias críticas teórico-metodológicas quanto às técnicas de aferição de “qualidade de governo”. Além de carregarem a subjetividade inerente aos dados de percepção do WGI e do *Doing Business*, há problemas na comprovação de causalidade<sup>25</sup>. Reinert (2007) e Chang (CHANG, 2011a) argumentam que há vasta evidência histórica de causalidade reversa, ou seja, de que “qualidade de instituições” é o resultado de desenvolvimento econômico. O desenvolvimento viria primeiro, de modo instável e institucionalmente “idiossincrático”, para, somente após avanços em termos de sofisticação industrial, produtividade e nível de renda per capita serem alcançados, mudanças institucionais em formato mais previsível virem a surgir em maior escala<sup>26</sup>.

Ademais dos problemas metodológicos dos indicadores de qualidade institucional, há, nesses exercícios, um esforço de isomorfismo e homogeneização. “Melhores” instituições são aquelas que atendem a um determinado padrão, o qual, conseqüentemente, torna-se imperativo. A qualidade regulatória passa a ser objeto de testes de checagem estáticos (“*matching*”). Esses

---

<sup>25</sup> A sequência lógica desses exercícios, desde o ponto inicial, ou seja, a escolha das premissas e das fontes de dados – primários ou secundários –, passando para sua execução, que normalmente envolve análises *cross-section*, e, finalmente, a entrega dos resultados, que tendem a estar alheios a especificidades contextuais, está eivada de parcialidades e pressuposições questionáveis, senão de fragilidades.

<sup>26</sup> Alternativamente, pode-se cogitar também de uma dupla causalidade e algum nível de sincronia entre ambos, com a adoção de “melhores práticas” institucionais resultando de melhorias em dimensões do desenvolvimento e vice-versa (TREBILCOCK; PRADO, 2011).

tipos de exercícios têm caráter linear, sincrônico e aritmomórfico, não apresentando uma visão histórico-sistêmica efetiva.

Conforme Georgescu-Roegen (1971), conceitos aritmomórficos são discretos e não dialéticos, na medida em que não se comunicam com outros, ainda que operem num *continuum*, como os números reais – cada número é individualizável<sup>27</sup>. Aferições de governança e qualidade regulatória seguem esse padrão, entregando resultados estáticos, numa escala entre o “bom” e o “ruim”. Por consequência, retiram a relevância de combinações híbridas e complexas, não valorizando também o aprendizado incremental nem o experimentalismo dinâmico. De acordo com Castellano e García-Quero (2012, p. 933, tradução nossa), “a imposição externa de padrões institucionais reduz a possibilidade de criação institucional experimental e inovadora”.

Em virtude da operacionalização aritmomórfica da qualidade regulatória, que embute a visão ortodoxa da regulação – ou o “modelo oficial” –, argumenta-se que o conceito tem validade parcial e circunscrita, justificando-se somente sob condições específicas que permitam a análise discreta. A regulação ortodoxa é prima-irmã das noções de “boa governança” e de “estado habilitador”, para as quais estabilidade e nivelamento das condições de competição são objetivos centrais. Essas agendas preocupam-se com a reprodução ou a mudança paulatina no capitalismo e em suas instituições<sup>28</sup>.

Ocorre que essa mudança ou adaptação quase autônoma é própria de circunstâncias de tipo “*business-as-usual*” ou “*low-hanging-fruit*”, ou seja, “normais” ou estacionárias, que progridem inercialmente e sem rupturas. Nesses casos, a parcimônia e a reprodução paulatina bastam, pela ausência de objetivos estruturais contundentes. Nas palavras de Galbraith (2018), uma regulação assim orientada existe à imagem e semelhança das necessidades de um país rico,

---

<sup>27</sup> Georgescu-Roegen (1971) explica porque existe uma preferência por conceitos aritmomórficos. Segundo o autor, “todo conceito aritmomórfico situa-se isoladamente, da mesma maneira que todo ‘ego’ situa-se isoladamente, perfeitamente consciente de sua absoluta diferenciação de todos os outros ‘egos’. Isso é, sem dúvida, a razão pela qual nossas mentes desejam conceitos aritmomórficos, os quais são tão translúcidos quanto os sentidos de existência individual” (GEORGESCU-ROEGEN, 1971, p. 45, tradução nossa).

<sup>28</sup> Como apontou Aglietta (1976, p. 37, tradução nossa): “Falar de reprodução é demonstrar que o que existe [hoje] seguirá existindo. Num sistema cujas relações internas se transformam, nem tudo continua a existir. Então, precisamos estudar o modo como o que é novo no sistema aparece. Ninguém disse que transformações são ‘deformações plásticas’ das relações que estruturam o sistema; se assim o fosse, continuidade seria assegurada e o conceito de reprodução seria facilmente estendido. Mas quando sistemas sociais são estudados, experiências históricas nos ensinam que transformação significa ruptura, mudança qualitativa.”



cujo objetivo é seguir reproduzindo sua prosperidade no tempo – prosperidade essa que geralmente decorreu de longos e turbulentos processos históricos.

Economias ou setores próximos da fronteira tecnológica também são, em princípio, candidatos a padrões institucionais aritmomórficos. Nesses casos, equilíbrio e estabilidade fazem sentido e intervenções estatais podem ser de natureza niveladora e indireta. De acordo com Reinert (1999, p. 298, tradução nossa): “quanto mais próxima uma nação está dos ciclos virtuosos de geração de conhecimento, operando perto da ‘fronteira tecnológica’ mundial, mais essa nação deve depender de medidas indiretas para influenciar a economia”. De certa forma, o mesmo também vale para setores ou projetos empresariais de pouca complexidade, nos quais, não havendo necessidade ou possibilidade de mudanças qualitativas e sendo a competição de mercado – regulada ou não – um parâmetro adequado, sua mera reprodução será suficiente.

Há, contudo, circunstâncias que desafiam a normalidade e a sequência bem-comportada de ganhos infinitesimais – parafraseando Schumpeter (2004 [1911]) –, o que não é incorporado pela base teórica que sustenta a “boa governança” e a regulação ortodoxa. O principal deles, como já indicado, diz respeito às particularidades do subdesenvolvimento.

Como afirma Erber (2011, p. 33), no caso de transformações estruturais próprias do processo de desenvolvimento, “atores enfrentam uma incerteza substantiva, que não pode ser eliminada através da busca por mais informações. Tal incerteza reduz a possibilidade de coordenação [autônoma] das ações dos atores, especialmente das suas estratégias”. Nesse sentido, o ferramental da qualidade regulatória, cerne da regulação ortodoxa, resta incompleto, no que concerne ao desenvolvimento estruturalmente orientado, que requer mais do que a progressão bem-comportada ao longo de um *continuum* predefinido.

Outro elemento a reduzir a relevância prática da regulação tradicional diz respeito ao crescente distanciamento do “modelo oficial” das necessidades correntes em políticas públicas e política econômica. Diferentemente da ideia de substituição integral de modelos de Estado, na qual o chamado Estado regulador suplantaria modelos como o Estado desenvolvimentista e o de bem-estar social, é cada vez mais nítido que esses perfis estatais se complementam entre si. Sendo assim, o braço regulador do Estado estaria em constante entrelaçamento com outros, inclusive os de natureza positiva e de planejamento (LEVI-FAUR, 2011, 2013). Nesse sentido, o elemento contextual se mostra de importância nuclear.

É crescente o entendimento na literatura acerca da importância das particularidades histórico-institucionais na regulação (CAMPBELL; PEDERSEN, 2007; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2011; YESILKAGIT; CHRISTENSEN, 2010). Ingram e Fay (2008, p. 312, tradução nossa) esclarecem que “o pensamento corrente sobre práticas regulatórias é agora muito mais pragmático. Está claro que arranjos regulatórios precisam se adaptar ao contexto dos países”<sup>29</sup>. Cada jurisdição, portanto, organiza o funcionamento de suas instituições regulatórias em negociação com o contexto vigente, as metas de governo, a tradição jurídico-administrativa, as preferências sociais e os determinantes tecnológicos setoriais, ainda se formalmente inclinada ao modelo oficial (CUNHA; GOMIDE; KARAM, 2017). Por esse motivo, conforme apontam 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 do que de purismo no âmbito da governança regulatória. Desse modo, há que se considerar a possibilidade de que uma subscrição parcial e crítica ao modelo oficial possa resultar mais eficaz do que o investimento na busca por uma adesão integral ao modelo ortodoxo. Se é imperiosa a relativização do modelo oficial, também se faz necessário teorizar acerca de como complementá-lo e remediá-lo, teórica e empiricamente.

## 2.4 ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA

### 2.4.1 REGULAÇÃO HETERODOXA: PROPOSTA CONCEITUAL

A regulação ortodoxa não esteve imune a críticas teóricas, especialmente sob a ótica do desenvolvimento. Há críticas importantes com respeito à própria adequação do chamado “Estado regulador” às necessidades de países em desenvolvimento. Autores como Johnson (1982), Schneider (1999), Jayasuriya (2005a), Phillips (2006), Jarvis (2012) e Wade (2016), sugerem a existência de uma dissociação intrínseca entre o desenvolvimento – ou o desenvolvimentismo – e o Estado regulador. Isso se deve à maneira como a regulação e o Estado

---

<sup>29</sup> Pinto Jr. e Borges (2003, p. 3) atentam para a importância do contexto, tocando no tema da independência de órgãos reguladores, uma máxima do modelo ortodoxo: “A experiência internacional vem demonstrando a necessidade de qualificar melhor a discussão sobre o papel da autonomia das agências nas reformas. Em alguns países não há nem mesmo a figura do regulador setorial e, no entanto, a reforma avança nesses países – como no caso alemão, onde essa função é exercida pelo governo.” Acerca do *Bundesnetzagentur*, regulador plurissetorial alemão, referências adicionais serão feitas no Ensaio 3 desta tese.

regulador são interpretados por essa corrente, qual seja, em direta vinculação às reformas neoliberais do século XX. A posição desse grupo de autores é rígida e pouco conciliatória, pois, ao passo que reivindica o protagonismo estatal, em grande medida inviabiliza a reintegração da moderna regulação em seus programas de desenvolvimento ativo.

Num segundo grupo, mais afeto a posicionamentos sócio-jurídicos e de economia política, estão trabalhos como os de Braithwaite (2006), Dubash e Morgan (2013a) e Prosser (1999). Todos eles enfatizam uma proposta de redemocratização da regulação. Debates como esse relacionam-se às discussões em torno do desenvolvimentismo do século XXI, para o qual o ativismo estatal seria mais plural e democrático, em comparação ao precedente do século XX (EVANS, 2010; TRUBEK *et al.*, 2014). Autores nesse campo, que advogam maior participação social nos processos decisórios estatais, inclusive na área regulatória, também tendem a incorporar a noção de “desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen, já apresentada.

Entretanto, conforme descrito anteriormente, pode-se afirmar que tentativas de reposicionamento da regulação em bases econômicas, porém progressistas e estruturalmente embasadas, aparecem com frequência bem menor na literatura. Esses dois grupos críticos optam por outros caminhos. No primeiro caso, há uma visão de certo modo refratária à regulação *per se*, o que encerra um diagnóstico exclusivista entre a escolha pelo ativismo estatal – o que o grupo prioriza – e o engajamento com o que se poderia entender como um Estado regulador.

O segundo grupo crítico, por sua vez, foca seus esforços na resistência ao tecnicismo que predomina no processo decisório da regulação, buscando teorizar acerca do reforço democrático nessa área. Contudo, ainda que essa e também a posição do primeiro grupo sejam meritórias, o que aqui se tem tratado como regulação heterodoxa está em grande medida ausente dessas duas correntes analíticas. Uma regulação econômica que busque objetivos também econômicos mas que transcendam a geração de eficiência alocativa não parece representado por uma teoria já estabelecida.

Um passo preliminar nesse exercício conceitual envolveria a própria interpretação das especificidades do subdesenvolvimento. A compreensão do desenvolvimento como um fenômeno gradual, de estágios previsíveis e antecipáveis, com respostas políticas assentadas na ideia de harmonização institucional – hoje dominante – é, em grande medida, antitética à essência do desenvolvimento econômico. A concepção de um Estado inerte ou estacionário, que levaria à frente reformas institucionais em linha com a regulação ortodoxa, ignora que “o

progresso econômico em sociedades capitalistas significa turbulência” (SCHUMPETER, 1987, p. 32, tradução nossa). Similarmente, Weiss (2012) argumenta que:

como um rótulo muito utilizado em nossos tempos para o Estado desenvolvimentista [de tipo] inerte, diz-se do Estado que está ou estruturalmente estrangido por mercados globais ou ideologicamente comprometido em jogar o papel minimalista de regulador e facilitador da competição de mercados – esse tipo de Estado, eu argumentaria, tanto empírica quanto teoricamente, foi sempre uma ficção (WEISS, 2012, p. 28, tradução nossa).

Um modelo compreensível e consistente de uma regulação estatal de tipo heterodoxa reposicionaria a regulação ao longo de diferentes dimensões. Numa primeira dimensão comparativa, argumenta-se que a regulação heterodoxa deixaria de ser uma medida unicamente corretiva e passiva, de modo a absorver um sentido constitutivo e estrutural. Do ponto de vista teórico, importante contribuição adviria da noção de “políticas públicas orientadas por missões”, de Mazzucato (2013) e Mazzucato e Penna (2015a; 2015b). Segundo esses autores, um Estado ativo e empreendedor moveria suas ações e políticas em virtude de grandes metas e propósitos – ou seja, com alto grau de intencionalidade. Embora não existam estudos específicos aplicando essa abordagem com foco na regulação, julga-se ser essa uma interessante rota analítica para a operacionalização de uma regulação de tipo heterodoxo e de cunho positivo.

Outro suporte teórico aplicável estaria na ideia de “regulação recompensadora” (“*rewarding regulation*”) de Schrank (2013). Esse autor teoriza a possibilidade da regulação estatal, notadamente em economias em desenvolvimento, levar a resultados de tipo ganha-ganha – portanto, com impactos distributivos positivos. Perez-Aleman (2013) articula uma literatura em ascensão que demonstra a ocorrência de “*rewarding regulation*” junto à saúde pública e ao meio ambiente, áreas em que a regulação pode beneficiar nações em desenvolvimento por meio da indução à inovação<sup>30</sup>. A obrigatoriedade de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) inserida em alguns contratos de concessão no Brasil, como no caso do setor elétrico, seriam possíveis ensaios nesse sentido.

---

<sup>30</sup> Rose (2014) apresenta outro exemplo do poder constitutivo da regulação, nesse caso, relativo ao setor aéreo norte-americano. Segundo a autora: “Regulação nem sempre impede inovação, entretanto. Borenstein e Rose notam que 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” (ROSE, 2014, p. 17, tradução nossa).

Mediante o papel transformador, a regulação poderia ter dupla entrada nas políticas públicas: como medida “âncora” ou como medida complementar a outras políticas-fins. A primeira é a tônica da era do capitalismo regulatório. Porém, na condição de medida complementar, uma regulação ativa pode oferecer impulso adicional a ações de planejamento, dele também fazendo parte. Isso poderia beneficiar, por exemplo, metas de industrialização.

Interpretações institucionalistas como as de Trebing (1974, 1987), Melody (2002, 2016) e Miller e Samuels (2002) apreendem a regulação por seu caráter positivo. A diferença está no fato de que, conforme pontua Miller (2002), o velho institucionalismo econômico, ao contrário da NEI, tem natureza evolucionária e interdisciplinar, compreende o aspecto multifacetado das instituições e, sendo empiricamente fundamentado, não está preso ao dogmatismo neoclássico.

Por essa visão institucionalista, a regulação passiva e quase-jurídica é substituída por um proativismo regulatório. O mesmo movimento contribui para a caracterização da regulação para além das fronteiras do controle, internalizando a instabilidade, a transitoriedade e fatores estruturais (MELODY, 2002; SHEARING, 1993; TREBING, 1987). Essa mudança permite que a regulação seja avaliada, no todo ou em parte, reconhecendo-se sua natureza dinâmica, ao invés do foco exclusivo na aproximação de soluções de mercado competitivo (MILLER, 2002). Nesse mesmo sentido, Whalen (2012) argumenta que:

Governos são mais do que árbitros (...). Ao criar marcos legais constantemente em evolução, governos jogam um papel criativo em todos os aspectos do processo econômico. Por exemplo, não é suficiente afirmar que governos devem impulsionar mercados competitivos; governos são regularmente chamados a endereçar a natureza e o escopo apropriados da competição (WHALEN, 2012, p. 15, tradução nossa).

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 com outros atores, internos e externos ao Estado. Como lembra Melody (2002), ao mesmo tempo em que a autonomia de entes reguladores é importante, uma relação engajada com atores políticos e privados é essencial para a formação de *expertise* técnica e fluência relacional, além de ser condição para a construção da credibilidade desses entes.

Aprimoramentos na habilidade relacional elevariam a resiliência e a habilidade para lidar com incertezas, impulsionando a capacidade estatal dinamicamente (CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; LODGE; WEGRICH, 2014b). Em setores de infraestrutura e indústrias de rede, como energia elétrica, transporte, telecomunicações, saneamento etc., a resiliência estatal

é ao menos tão importante quanto a estabilidade de suas instituições. Em setores regulados, resiliência e adaptabilidade por parte do Estado, reagindo com a adequada flexibilidade e rapidez a novos desafios e oportunidades, pode ser tão importante quanto a estabilidade institucional que se apregoa à regulação (FIANI, 2016; HAMMERSCHMID; WEGRICH, 2016; LODGE; WEGRICH, 2014c)

À luz das distinções apresentadas até aqui, o Quadro 2.2 sumariza as principais diferenças entre a agenda ortodoxa e a proposta heterodoxa para a regulação estatal.

**Quadro 2.2: Regulação Ortodoxa *versus* Regulação Heterodoxa**

	<b>Posicionamento Normativo</b>	<b>Objetivos do Desenho Institucional</b>	<b>Competências de Organizações e Agentes Públicos</b>	<b>Processo-decisório</b>	<b>Operacionalização e Modo de Avaliação</b>	<b>Efeito Causal Esperado</b>
<b>Regulação Ortodoxa</b>	Regulação passiva (corretiva/negativa); eficiência econômica	Despolitização e independência técnico-administrativa	Resolução de Problemas (previamente definidos)	Formalista, rígido e disciplinado	Qualidade Regulatória	Linear e sincrônico (estático)
<b>Regulação Heterodoxa</b>	Regulação ativa (transformadora/positiva); efetividade da ação estatal	Coordenação e complementaridade administrativo-institucional	Resolução de problemas; criação e aproveitamento de novas oportunidades	Dinâmico, experimentalista e evolucionário	Capacidade Regulatória	Não-linear e diacrônico (dinâmico)

Fonte: elaboração própria do autor

O Quadro 2.2 apresenta elementos normativos, substantivos, institucionais e operacionais. Este trabalho detalhou extensivamente o escopo da regulação ortodoxa e, na presente seção, as potencialidades de uma abordagem alternativa, tratada como heterodoxa. Em particular, argumenta-se que a última é mais condizente com as necessidades de desenvolvimento econômico. Ressaltam-se nas seis dimensões do Quadro 2.2 seus componentes sistêmicos, dinâmicos e iterativos, os quais tocam tanto ao sentido atribuído à regulação quanto ao seu desdobramento prático.

Uma proposta alternativa desse tipo, de cunho heterodoxo, convergiria com a noção de polimorfismo estatal de Levi-Faur (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 de 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]” (LEVI-FAUR, 2013, p. 31, tradução nossa).

Nesse sentido, o Estado regulador passaria de um substituto integral de modelos ativos de intervenção para ser entendido, dentro de um formato polimorfo, como a porção do Estado mais diretamente ocupada da regulação, a qual convive com outras morfologias (LEVI-FAUR, 2011). E isso se justifica porque, conforme Dubash e Morgan (2013b, p. 3, tradução nossa), “o Estado regulador, em si, pode também ser visto como parte da ‘infraestrutura do desenvolvimento’”, com instituições regulatórias fomentando ativamente o desenvolvimento. Isso contrasta com o foco tão somente no cerceamento da discricionariedade do Estado, sob o argumento da estabilidade e da previsibilidade de instituições.

Países asiáticos são reconhecidos por testarem combinações idiossincráticas entre modelos de intervenção do Estado, como definem Castellano e García-Quero (2012). Tal prática envolveu a crescente adoção de métricas e práticas do pensamento hegemônico, mas, ao mesmo tempo, mantendo-se um *mindset* desenvolvimentista superior, mesmo diante da difusão de reformas de viés neoliberal, a partir dos anos 1990, e da financeirização da economia, no século XXI (KIM, 1997; THURBON, 2016).

De fato, não se vislumbra que a regulação heterodoxa substitua no atacado a regulação ortodoxa, pois não é a isso que ela se propõe. Sua função, conforme articulado neste trabalho, é ressaltar o potencial dinâmico e sistêmico da regulação, mais condizente com as necessidades



de desenvolvimento econômico. Ainda que a aceitação pragmática do convívio com a ortodoxia não signifique a busca por uma terceira via, o que costuma redundar na encampação do novo modelo pelo *mainstream*, há espaço tanto para disputas férteis quanto para o convívio mútuo. A chave é manter a intencionalidade sobre escolhas possíveis e espaço para o experimentalismo, especialmente por parte e sob a liderança do Estado.

A pertinência desse convívio relaciona-se, assim, à validade que a ortodoxia pode apresentar em situações específicas. A regulação ortodoxa atenderia mais facilmente às necessidades de circunstâncias estacionárias, nas quais metas de emparelhamento econômico-institucional não detêm sentido imediato. Desse modo, argumenta-se que a efetividade de um Estado polimorfo, que acomode reconfigurações dinâmicas no papel da regulação, dependeria também da existência de complementariedades de ordem institucional e administrativa entre instâncias de planejamento, regulação e coordenação (HALL; SOSKICE, 2001; SVARA, 2001). Isso significa aceitar também a possibilidade de conformação, na prática, de diferentes padrões polimorfos, ou mesmo de distintas “variedades de Estados reguladores” (LEVI-FAUR, 2011), com instituições regulatórias recebendo múltiplos formatos e cumprindo distintas missões. Potencialmente, é por meio dessa multiplicidade que se poderia abarcar a atuação conjugada entre a regulação ortodoxa, cujo foco é eficiência econômica, e a regulação heterodoxa, mais ampla quanto aos objetivos de política pública. A operacionalização dessa proposta não-linear e evolucionária pode se dar pela utilização da noção de capacidade regulatória, que será retomada agora.

## 2.4.2 REGULAÇÃO HETERODOXA E CAPACIDADE REGULATÓRIA

### 2.4.2.1 *Capacidade Regulatória como Abordagem Alternativa*

A mudança institucional, ainda que restringida pela ação de elementos estruturais, históricos e conjunturais, pode se efetivar por meio da *escolha* pragmática por um distanciamento seguro das melhores práticas internacionais. Reproduzindo Veblen (1921), haveria, nessa circunstância, a possibilidade de consciente abdicação da eficiência, o que permitiria tirar proveito, conforme Gerschenkron (1962), das vantagens do “atraso relativo”. Quando realizado em nome das prioridades locais, um retardamento no processo isomórfico de assimilação das melhores práticas pode ser benéfico a projetos de desenvolvimento nacional.

Uma atitude refratária ao isomorfismo institucional acrítico também se relaciona a o que Rodrik (2008) caracteriza como a opção por segundo-melhores (“*second-best practices*”). Melhores práticas podem ser muito onerosas ou mesmo ineficazes, além de serem, por definição, segundo Rodrik (2008), descontextualizadas. “*Second-best practices*”, por sua vez, passariam por um filtro de customização referenciado ao contexto e às complexidades locais. Também se levaria em conta a posição periférica de nações em desenvolvimento, condição que as torna distintas em múltiplas dimensões.

A esse tipo de postura, mais contextualizado, adiciona-se a importância do componente evolucionário. Miller (2002) argumenta que a regulação requer abertura para mudança, à luz de problemas concretos, o que se contrapõe à noção estática de compromissos críveis, central à regulação ortodoxa. Nesse contexto, a qualidade da regulação seria avaliada “por sua habilidade de enfrentar um dado problema, e não em termos de aproximações com a solução de mercado, ou a conformidade com qualquer outro ideal” (MILLER, 2002, p. 455, tradução nossa). A focalização em missões ou problemas concretos, numa atitude “*problem-solving*”, é nuclear à capacidade regulatória.

Lodge e Wegrich (2014d) lançam um quadro teórico que aponta para uma limitação frequentemente identificada na literatura sobre capacidades estatais<sup>31</sup>, que reside na ênfase precípua em componentes (infra)estruturais e categóricos do Estado, com a utilização de lentes avaliativas de viés estático. Essa postura tradicionalista, em geral, avança propostas sincrônicas e aritmomórficas de mensuração de capacidades estatais. Ocorre que um exame de checagem nesses moldes pode vir a ignorar elementos dinâmicos, procedimentais e conjunturais, além de aspectos informais.

Lodge e Wegrich (2014d) propõem uma abordagem inovadora e desagregada de capacidades estatais, de caráter finalista ou teleológico<sup>32</sup>. Essa abordagem foca na resolução de

---

<sup>31</sup> O tema das capacidades estatais ganha destaque teórico primeiramente por meio de trabalhos no campo da chamada “política econômica estatista” (“*statist political economy*”), que teve no *Bringing the State Back In*, de Theda Skocpol, Peter Evans e Dietrich Rueschemeyer (1985), obra seminal. Embora anti-hegemônico na origem, a temática, a partir de meados dos anos 1990, passa a atender também a objetivos de austeridade e redução do papel do Estado. Nesse momento, como aponta Cingolani (2013), capacidade estatal e boa governança tornam-se conceitos imbricados. Isso ocorreu especialmente a partir da encampação do tema das capacidades do Estado pelo Banco Mundial, com o lançamento do *World Development Report 1997 - State in a Changing World* (BANCO MUNDIAL, 1997).

<sup>32</sup> O quadro teórico de Lodge e Wegrich (2014d) elenca um conjunto de quatro capacidades administrativas que permeariam a ação do Estado nos dias atuais, quais sejam: a de entrega (“*delivery capacity*”); a de coordenação (“*coordination capacity*”); a analítica (*analytical capacity*); e a regulatória (“*regulatory capacity*”). As três primeiras não são diretamente utilizadas neste trabalho.

problemas concretos, e não na absorção de um receituário de melhores práticas de maneira acrítica – assim, substituindo o “*recipe-driven*” pelo “*problem-solving*”.

Os autores utilizam um quadro analítico que se propõe especialmente dinâmico, dialético e sensível às complexidades contemporâneas, que ensejam cumulatividade de problemas e incertezas quanto às rotas de solução. Embora Lodge e Webrich, em seus trabalhos, não costumem se voltar explicitamente a discussões sobre desenvolvimento, os contornos do marco teórico lançado por eles, que ressalta o enfrentamento de circunstâncias reais e demanda ir além da “normalidade” da ortodoxia, torna-o aderente ao recorte analítico apresentado neste trabalho<sup>33</sup>. Ao se confrontar com a abordagem regulatória convencional, o marco teórico das capacidades administrativas, notadamente no tocante à capacidade regulatória, torna-se convergente com a proposta heterodoxa, como viemos tratando.

A capacidade regulatória, tal como definida pelos autores, interliga-se à habilidade do Estado de reagir a incertezas reais e a interdependências que empurram por mudanças constantes (CUNHA; GOMIDE; KARAM, 2017; LODGE *et al.*, 2017). Assim, desenvolve-se para a regulação uma abordagem que combina estabilidade e adaptabilidade.

Central à noção de capacidade regulatória é a maior “liberdade” institucional a ser atribuída aos órgãos reguladores, de modo que possam oferecer uma contribuição efetiva aos processos decisórios. Isso não ocorre simplesmente pela adoção de instrumentos de melhores práticas, mas pela coordenação e consistência institucional. Como passou a entender a própria OCDE (2014, p. 24, tradução nossa), corroborando esse diagnóstico: “maior escopo para discricionariedade regulatória habilita a regulação a ser aplicada de modo mais proporcional e flexível”.

Uma atuação expansiva (“*boundary-spanning*”) e proativa dos órgãos reguladores, a partir de um repertório maior de conhecimentos e liberdade institucional, permite-lhes exercer a discricionariedade necessária e, assim, serem mais resolutivos e proativos (LODGE, 2014a). A discricionariedade na regulação atende a um componente fático, qual seja, a constatação de que a incerteza e a complexidade são inatos a regimes regulatórios – o que é largamente subdimensionado pela regulação ortodoxa. O binômio incerteza-complexidade alcança setores

---

<sup>33</sup> Acerca de desenvolvimento, Lodge, em trabalho mais recente no qual aponta para uma crise no modelo convencional ortodoxo de regulação e reformas regulatórias, afirma que “ferramentas de qualidade regulatória são amplamente vistas como sendo farta de natureza simbólica (...) E também é difícil sugerir que a regulação tenha atingido resultados de desenvolvimento” (LODGE, 2016, p. 2, tradução nossa).

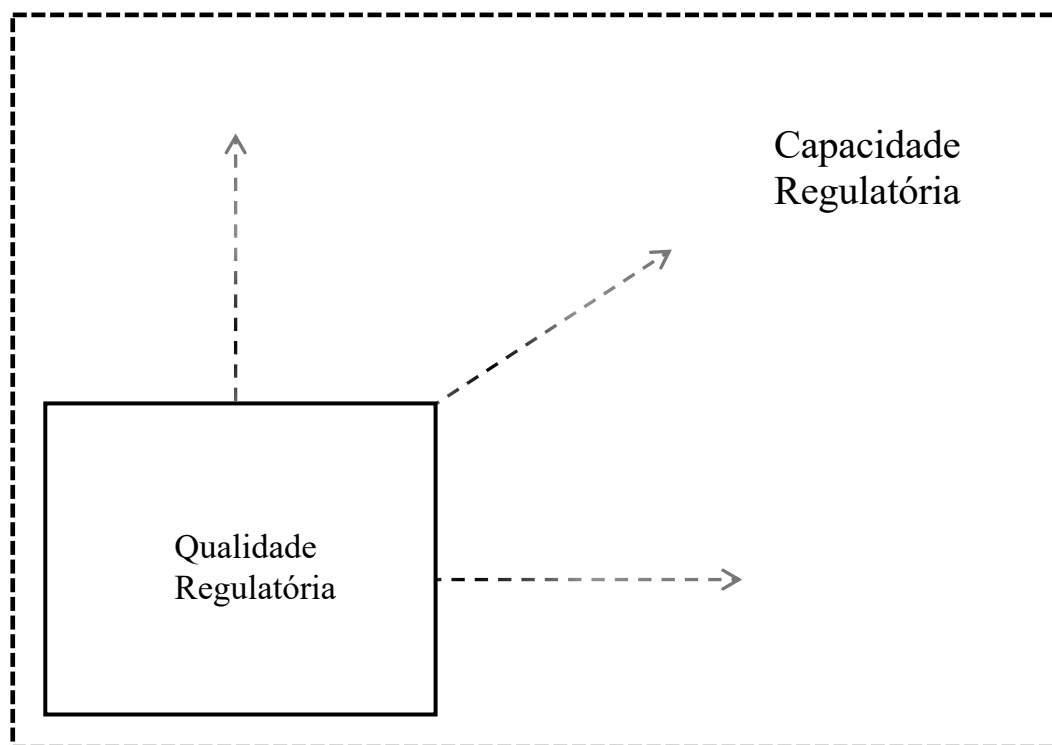
classicamente submetidos a regulação econômica, como áreas de infraestrutura (FIANI, 2016; GOMIDE; PEREIRA, 2018; HAMMERSCHMID; WEGRICH, 2016; JORDANA, 2014).

Essa proposta de um papel expansivo significa que órgãos reguladores serão avaliados não somente pelo que lhes é de mais “normal”, qual seja, o exercício da regulação *stricto sensu*, realizada em ações de monitoramento de agentes regulados, por intermédio de uma postura fiscalizatória padronizada e corretiva. Reguladores podem ser chamados a partilhar seu conhecimento técnico-setorial – usualmente de alto nível – de modo amplo, contribuindo com a coordenação estatal e a efetividade de políticas públicas.

Entretanto, importa esclarecer que, semelhante à ponderação entre regulação ortodoxa e regulação heterodoxa, entre qualidade regulatória e capacidade regulatória, não se trata de um par de opções mutuamente excludentes, pois as diferenças se estabelecem num plano dialético. A capacidade regulatória adiciona elementos que estão ausentes na noção de qualidade regulatória. Como argumenta Lodge (2014b), ao passo que pode existir utilidade em indicadores gerais de qualidade regulatória, em certos contextos, eles não explicam a capacidade regulatória como um todo.

Pode-se argumentar, portanto, que a qualidade regulatória corresponde a uma capacidade regulatória de baixa complexidade e de baixa intensidade. Gráficamente, a primeira está subsumida na segunda, como se observa na Figura 2.1. Também nesta figura, nota-se que a capacidade regulatória detém fronteiras porosas, porque dialética. As setas a partir da área de qualidade regulatória sugerem vetores de expansão no sentido de incrementos em capacidade regulatória, o que é pertinente a situações que fogem de dinâmicas “normais”, “puras” e inerciais – estas, mais amenas à qualidade regulatória.

**Figura 2-1: Qualidade Regulatória e Capacidade Regulatória**



Fonte: elaboração própria

O argumento quanto à dialética entre os conceitos de qualidade e capacidade regulatória faz ainda mais sentido quando se adiciona a já enunciada noção de Estados polimorfos. A sincronia entre morfologias será dada pelo balanço entre as exigências de estabilidade e adaptabilidade, a depender do que é solicitado pelo contexto em vigor. Como esclarece Ford (2013, p. 90, tradução nossa), a “definição de sucesso na regulação depende da nossa definição do problema a ser enfrentado por meio da regulação”, o que é aderente à perspectiva *problem-solving*. Sendo assim, a capacidade regulatória permite a efetiva integração de elementos contextuais, de instabilidade e de incerteza no modelo analítico.

#### 2.4.2.2 *Capacidade Regulatória: operacionalização conceitual*

Numa visão orientada pela ótica da capacidade regulatória, o que importa é saber “se as análises, evidências e debates moderados por eles [órgãos reguladores] têm aprimorado a qualidade dos processos decisórios de políticas públicas”, sendo que a “alta qualidade de processos decisórios é guiada por instituições, não por instrumentos” (HAMMERSCHMID;

WEGRICH, 2016, p. 54, tradução nossa). Lodge e Wegrich (2014b) enfatizam que a abordagem de capacidade regulatória não se confunde com a metáfora do “profissionalismo” na administração pública, pois emprega uma lente investigativa sistêmica e historicamente embasada.

Naturalmente, essa abordagem teleológica reduz a possibilidade de generalização de resultados – o que pode ser compreendido como uma limitação do modelo teórico, eventualmente. Indicadores mensuráveis e replicáveis em larga escala, para esse fim, são mais eficazes. Contudo, “medições do que é aparente podem ser pouco mais do que rituais de verificação” (LODGE; WEGRICH, 2014a, p. 34, tradução nossa).

Lodge e Wegrich reconhecem que “não se pode transformar facilmente nossas ideias sobre capacidades administrativas em números facilmente mensuráveis” (LODGE; WEGRICH, 2014a, p. 47, tradução nossa). Os autores (2014b) afirmam estarem mais interessados na possibilidade de “extrapolações” a partir de casos concretos do que em generalizações<sup>34</sup>. Extrapolações permitem retirar lições de modo exploratório, indutivo e comparado<sup>35</sup>. Nisso reside a real contribuição da abordagem de capacidade regulatória, ou seja, o prestígio à diversidade e à dinâmica institucional<sup>36</sup>.

Modelos de investigação dialéticos, evolucionários ou diacrônicos, que possam compreender fenômenos em constante movimento, têm ganhado espaço na literatura institucional<sup>37</sup>. Isso se deve ao fato de que “quando se está lidando com mudanças ao longo do tempo [e] dentro de casos específicos (...) análises sincrônicas não podem ser vistas como simples *proxies* para análises diacrônicas” (CROUCH, 2005, p. 19, tradução nossa). Lodge e Wegrich (2014c) seguem essa posição, oferecendo uma abordagem evolucionária, a ser

---

<sup>34</sup> No entanto, do ponto de vista estritamente metodológico, Patton (2002) esclarece que, em se tratando de casos críticos, o peso das evidências coletadas permite “generalização lógica”, com a extensão máxima das informações extraídas a casos similares – portanto, sua extrapolação.

<sup>35</sup> Como também lembra Levi-Faur (2011), variedades de Estados reguladores precisam ser empiricamente contextualizadas, o que, por dedução, não as torna generalizáveis.

<sup>36</sup> A abordagem também avança justamente sobre uma das limitações de conceitos de capacidades estatais – inclusive os elegantemente mensuráveis –, que diz respeito à dificuldade em se capturar dinâmicas e fluxos em casos concretos, para além de variáveis de estoque (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). Todavia, como afirma Cingolani (2013), mensurações de tipo estático predominam na literatura sobre governança e capacidades estatais, especialmente por meio da aplicação de indicadores de *input* e *output*.

<sup>37</sup> A literatura institucional tem buscado abordagens de cunho dinâmico, com o propósito de valorizar o papel inovador de atores estatais e o processo de aprendizado na resolução de problemas ou no aproveitamento de oportunidades concretas, além da coevolução entre partes e atores de um mesmo sistema. Sobre isso, vide, por exemplo, Andrews (ANDREWS, 2013), Crouch (2005), Kattel *et al.* (2018) e Kattel, Drechsler e Karo (no prelo).

operacionalizada a partir de casos concretos. Por meio deles, pode-se identificar respostas institucionais – e inovações – a novas demandas colocadas sobre o Estado e suas burocracias. Uma capacidade regulatória de alta intensidade é capaz de acomodar novas demandas e permitir movimentos expansivos, dinamicamente no tempo e como reflexo de rearranjos contextuais.

Uma postura historicamente orientada, evolucionária e interdisciplinar, além de sensível a aspectos institucionais e políticos contextuais, é, por suposto, ontologicamente heterodoxa<sup>38</sup>. Além disso, essa postura permite aproximações com o pensamento desenvolvimentista, haja vista o destaque ao elemento de intencionalidade e empreendedorismo por parte do Estado, logo, de maior discricionariedade<sup>39</sup>. Portanto, muito mais do que a qualidade regulatória, que corresponde a casos especiais e restritos, a capacidade regulatória é mais condizente com o enfoque necessário à operacionalização de uma concepção construtiva da governança regulatória. Com ela, é possível desdobrar uma teoria crítica e anti-hegemônica em propostas e ações práticas, a partir do exame aprofundado de casos concretos.

## 2.5 NOTAS CONCLUSIVAS

Este trabalho argumentou que a regulação não deve ser compreendida como um construto teórico hermético e homogêneo. Embora, nessa seara, a ortodoxia tenha mostrado perenidade e certa dose de interdisciplinaridade, abarcando um número crescente de temáticas, ela é falha em articular respostas condizentes com os desafios do desenvolvimento. Este ensaio, portanto, procurou enunciar em detalhes essa limitação teórico-metodológica e contribuir com a literatura, apresentando uma visão mais ampla.

---

<sup>38</sup> Lodge e Wegrich (2012) sublinham que, além dos elementos contextuais e de mutabilidade da regulação, há um componente político, visto que os valores que orientam a regulação na prática decorrem de juízos de ordem política. A correção de falhas de mercado e a busca por eficiência econômica, convencionais à regulação ortodoxa, “não devem gozar de superioridade sobre outros argumentos” (LODGE; WEGRICH, 2012, p. 25, tradução nossa). Não há razões *a priori* para que a priorização da eficiência de curto prazo prospere sobre outros objetivos, não sendo essa uma escolha de cunho científico.

<sup>39</sup> Se, por um lado, no Estado regulador ortodoxo, as relações entre atores públicos, sociais e privados estão assentadas sobre regras, contratos, compromissos, formalidades e procedimentos que disciplinam e limitam a discricionariedade estatal (GILARDI, 2002; GUASCH; SPILLER, 1999; ROBERTS, 2010), no Estado desenvolvimentista há, para os agentes de governo, aos quais incumbe coordenar decisões de transformação estrutural e com foco no longo prazo, maior espaço de discricionariedade (NOGUCHI, 2005; PEMPEL, 1999; SCHNEIDER, 1999). Contudo, conforme tratado no ensaio 2, essas classificações constituem tipos ideais, fazendo mais sentido enquanto estilizações e modelos de referência analíticos.

Enquanto a regulação ortodoxa detém falhas epistêmicas e ontológicas, pelo lado da heterodoxia, no que toca à regulação, ainda não existem alternativas consistentemente sólidas já providas pela literatura. Está ausente, enquanto paradigma sedimentado, um suporte teórico-conceitual a um modelo de intervenção que tenha na regulação uma medida de cunho estrutural e de coordenação estatal, sem que isso a relegue a segundo plano, seja em favor do planejamento estatal ou de outra forma de ação pública. Foi objetivo deste trabalho contribuir para atenuar essa deficiência analítica. Propôs-se, assim, uma “regulação heterodoxa”, por sua vez, operacionalizável, teórica e empiricamente, por meio da abordagem de capacidade regulatória.

A aplicação de uma regulação pró-desenvolvimento estruturalmente orientado, que se tratou como heterodoxa, poderia sair-se melhor exercendo não uma posição exclusivamente antagonista com respeito ao pensamento ortodoxo dominante. Sem desconsiderar a utilidade de embates epistêmicos com a ortodoxia, a identificação de “pontos cegos” e mesmo de deficiências explicativas reais são igualmente importantes. Este trabalho adotou tal perspectiva.



### **3 ENSAIO 2: DESENVOLVIMENTO E REGULAÇÃO NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

#### **3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS**

Este ensaio propõe analisar as mudanças empreendidas pelos governos dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff (Dilma), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), junto ao regime regulatório herdado das administrações de Fernando Henrique Cardoso (Cardoso), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Para isso, recorre-se a um exame de cunho histórico institucional que permite segregar dimensões de análise.

O primeiro ensaio da tese teve natureza mais propriamente conceitual, oferecendo um tratamento sobre uma regulação econômica de tipo heterodoxo e, por meio da abordagem de capacidade regulatória, um instrumento operativo dessa alternativa conceitual. Este segundo ensaio, por sua vez, parte de uma discussão também teórica e aproveita-se de elaborações do primeiro ensaio; porém, dedica-se prioritariamente ao exame da mudança institucional, com base em elementos empíricos referentes ao Brasil. O terceiro ensaio explorará o nível micro, qual seja, o da burocracia das agências reguladoras brasileiras.

A primeira seção deste segundo ensaio trata da dicotomia entre os tipos de Estado desenvolvimentista e regulador, procurando posicionar o Brasil nesse plano. Como resultado das reformas engendradas nos governos Cardoso, instaurou-se no país um regime regulatório próprio, o que permite indagar se, durante as gestões petistas, isso também ocorreu, modificando-se o regime de Cardoso. As hipóteses lançadas nessa primeira seção são averiguadas na seção seguinte. Nela, utilizando-se da noção de regime regulatório, discutem-se as ações petistas, cotejando a influência ortodoxa e a heterodoxa.

Ao final, averigua-se elevada continuidade tanto ao nível macro quanto ao nível meso – neste caso, atinente à esfera da governança regulatória e à organização das agências reguladoras. Essa continuidade, que, ao nível macro, reflete um conjunto de escolhas e elementos contextuais que operaram durante as administrações petistas, no nível meso, sugere indecisão e franca submissão dos governos do PT à pauta hegemônica de reformas, sem intencionalidade e agenda próprias.

## 3.2 INTERVENÇÃO DO ESTADO E REGIMES REGULATÓRIOS

### 3.2.1 ESTADO REGULADOR E ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: A DICOTOMIA CLÁSSICA E O CASO BRASILEIRO

O Estado desenvolvimentista e o Estado regulador são tipos ideais de intervenção do Estado que, classicamente, são descritos como antagônicos e mutuamente excludentes (JARVIS, 2012; JOHNSON, 1982; PEMPEL, 1999; PHILLIPS, 2006; SCHNEIDER, 1999; THURBON, 2016; WEISS, 2012). A literatura também aponta que o modelo de Estado regulador se consolidou pelas mãos de agendas de inclinação neoliberal nos anos 1980 e 1990, primeiramente no mundo anglo-saxão (PEMPEL, 1999). Na esteira desse processo, também se orquestrou um modelo de regulação econômica de viés ortodoxo<sup>40</sup>, que foi posteriormente transformado em peça central de reformas regulatórias mundo afora (MILLER; SAMUELS, 2002). Esse modelo diverge, tanto epistêmica como ontologicamente, de agendas de Estado ativo ou positivo, o que inclui o Estado de bem-estar social, nos países centrais, e o desenvolvimentista, em partes do mundo subdesenvolvido (MAJONE, 1994, 1997; YEUNG, 2010).

Vale notar que a visão dicotômica entre Estado desenvolvimentista e Estado regulador não é exclusiva de correntes teóricas conservadoras ou de vertentes do neoliberalismo. Em trabalho seminal acerca da industrialização japonesa, de viés crítico e anti-hegemônico, Johnson (1982) também estabelece que o Estado regulador e o Estado desenvolvimentista seriam pertencentes a filiações político-ideológicas opostas. Johnson (1982), ademais, inclui uma perspectiva etapista que posiciona os dois modelos numa escala evolutiva, sendo o Estado regulador uma etapa mais avançada e posterior ao desenvolvimentismo, conforme assim detalhado pelo autor:

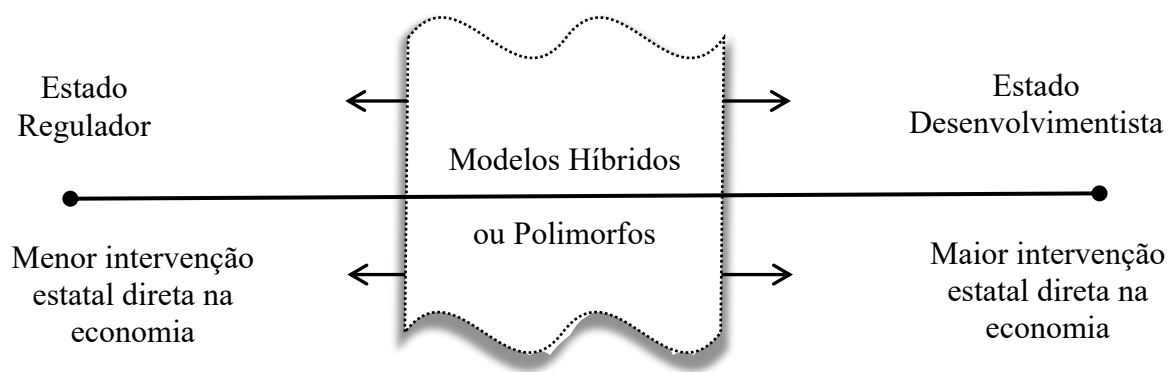
Um Estado regulador, ou racional de mercado, preocupa-se com formas e procedimentos – as regras, se preferir – de competição econômica, mas não se preocupa com matérias substantivas. [...] Um Estado que tente igualar as conquistas de desenvolvimento do Japão deve adotar as mesmas prioridades do Japão. Ele precisa **primeiramente ser um Estado desenvolvimentista, e só então um Estado regulador**, de bem-estar, igualitário ou qualquer outro tipo de Estado funcional que a sociedade deseje adotar. Esse compromisso com o desenvolvimento, obviamente, não garante um grau específico de sucesso; é meramente um **pré-requisito** (JOHNSON, 1982, p. 9; 306, tradução e grifos nossos).

---

<sup>40</sup> Sobre o recorte ortodoxo da regulação econômica, vide ensaio 1 desta tese.

Portanto, preliminarmente, isto é, ainda sem introduzir maior complexidade na interpretação da dinâmica interativa entre os dois tipos ideais – o que será feito na seção seguinte –, pode-se simbolizar a distinção clássica entre Estado regulador e Estado desenvolvimentista por meio de um *continuum* determinado pelo grau interventivo direto do Estado<sup>41</sup>. A Figura 3.1 oferece uma estilização desse *continuum*, assim como uma representação do desenvolvimentismo restrito ou misto. Este, enquanto híbrido ou polimorfo, conforme sugerem as setas que apontam na direção dos dois extremos, acomoda movimentos tanto de aproximação quanto de distanciamento de qualquer um dos dois modelos de referência. Retornaremos à discussão sobre padrões híbridos mais à frente.

**Figura 3-1: Estado Regulador versus Estado Desenvolvimentista**



Fonte: elaboração própria

No início dos anos 1990, a agenda desenvolvimentista clássica, dominante no Brasil em meados do século XX, foi substituída por uma proposta de menor protagonismo estatal. Isto é, buscou-se caminhar do lado direito para o lado esquerdo da Figura 3.1. Em paralelo à estabilização macroeconômica, permitida pelo Plano Real, a partir 1993, uma série de medidas neoliberais alinhadas ao Consenso de Washington foram empregadas, como a abertura de mercados ao investimento estrangeiro e privatizações de empresas públicas.

Contudo, no Brasil, comparativamente a outros países, inclusive latino-americanos, essa transição no sentido do lado conservador ocorreu em velocidade e intensidade parciais. Os

<sup>41</sup> Pempel (1999) esclarece que o Estado regulador é aquele que prioriza a atuação indireta sobre a economia, essencialmente por meio da criação de regras homogêneas de competição, a fim de obter respostas eficientes e de curto prazo dos agentes de mercados; o Estado desenvolvimentista, por sua vez, estabelece metas de longo prazo e, em função delas, atua diretamente na transformação da estrutura econômica e na dinâmica de trocas de mercado.

efeitos de reformas estruturais macro e microeconômicas de primeira geração, entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, que geraram o desmonte de aparatos burocráticos e produtivos estatais em algumas partes do mundo, não foram tão incisivos no Brasil, segundo Boschi (2011). A retração do Estado não atingiu a escala que Ocampo, Rada e Taylor (2009, p. 156, tradução nossa) descrevem: “a destruição de capacidade institucional para levar à frente políticas desenvolvimentistas foi devastadora na maior parte do mundo subdesenvolvido sob o Consenso de Washington”.

A redução das capacidades de tributar, gastar e distribuir recursos e riquezas é uma consequência esperada de reformas neoliberais, segundo Carroll e Jarvis (2015). Entretanto, embora as reformas liberais dos anos 1990 tenham restringido a discricionariedade do Estado brasileiro sobre mecanismos diretos de intervenção, mais intenso do que a redução do tamanho do aparato estatal em termos absolutos foi seu reposicionamento qualitativo. Essa transformação secundarizou instrumentos de intervenção e propriedade diretos, mas favoreceu instrumentos indiretos de controle, financiamento e regulação (LEOPOLDI, 2016; SAAD-FILHO, 2012).

Ainda assim, pode-se afirmar que Cardoso, que presidiu o país entre 1995 e 2002, em suas administrações, procurou decisivamente incorporar pautas fundamentais da agenda neoliberal, no que se inclui um programa de reformas calcado no modelo emergente de Estado regulador (BRESSER-PEREIRA, 1996; DINIZ, 2013; ERBER, 2002)<sup>42</sup>. Procurou-se, também, migrar de uma administração de tipo burocrático-weberiana, intrinsecamente associada à formação de Estados desenvolvimentistas (AMSDEN, 2001; EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999), para uma administração de viés privatista ou gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2009; GUERRA, 2014).

O engajamento com reformas liberais durante as administrações Cardoso se deu também mediante a implementação de um conjunto de medidas de diminuição do papel do Estado,

---

<sup>42</sup> Para que não restem dúvidas, a agenda neoliberal adentrou o Brasil antes de Fernando Henrique Cardoso ascender ao poder, já no governo Collor. O Plano Nacional de Desestatização (PND) foi originalmente lançado em 1990. Como esclarece Leopoldi (2016, p. 389): “A partir das eleições de 1989 e do governo Collor, que emerge delas, ganha força no país a coalizão dos empresários, economistas e políticos voltados para as reformas do mercado, para o ajuste fiscal e para a internacionalização da economia, que levarão o capitalismo a uma nova fase no país. Experimentos neoliberais em andamento na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, bem como ideias neoliberais de comunidades epistêmicas de economistas nas universidades norte-americanas e nas agências multilaterais que formularam o Consenso de Washington serviram como guias para as mudanças instituídas no Brasil”. Entretanto, como lembra Prado (2014), maior consistência teórica e apoio popular para o projeto neoliberal só foram efetivamente assegurados nas administrações Cardoso.

incluindo uma ampla proposta de reforma administrativa, sintetizada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), de 1995. O PDRAE expressou a predileção pelo modelo da administração pública gerencial. Esta, um neologismo derivado de padrões de reforma ao estilo *New Public Management* (NPM), que se ancorava em visões neoinstitucionalistas de cunho econômico neoclássico.

Entre outros, o PDRAE reforçou a defesa pelo modelo de Estado regulador como sendo o desenho estatal consistente com a administração gerencial (CUNHA, 2016; GUERRA, 2014)<sup>43</sup>. Luiz Carlos Bresser-Pereira, acadêmico de renome e também o ministro responsável pela pauta de reforma da gestão pública à época, expressou da seguinte maneira sua visão favorável à reversão para um modelo de Estado regulador:

A crise fiscal do Estado retirou-lhe a capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que **o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador** e transferidor de recursos, e não um Estado executor (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 27, grifos nossos).

Similar ao diagnóstico exposto acima quanto à transição do Estado desenvolvimentista para o Estado regulador, que é interpretada em perspectiva modernizante, Bresser-Pereira (1996), de sua parte, reafirma o atributo da *modernidade* afeto ao segundo. Como ressaltam Perreault e Martin (2005), em grande parte da América Latina, a transição no sentido da agenda neoliberal foi entendida no bojo da tentativa de superação do desenvolvimentismo retrógrado – calcado, portanto, numa concepção binária e mutuamente exclusiva entre ambos. Ademais, verifica-se a existência de certo distintivo reputacional atrelado à incorporação do que se apreendia como moderno. Essa mentalidade povoou o imaginário de elites latino-americanas e de outras zonas periféricas da economia mundial em projetos de internalização da arquitetura do Estado regulador (LODGE, 2005; MARTINEZ-GALLARDO; MURILLO, 2011).

Entretanto, ao mesmo tempo em que as administrações peessedebistas se engajaram sem hesitação em reformas administrativas gerencialistas e promoveram extensivo processo privatizante, o governo também assegurou importante participação acionária em empresas privatizadas ou concedidas, além de sustentável atuação de grupos estatais em setores cruciais,

---

<sup>43</sup> O PDRAE (BRASIL, 1995) foi explícito quanto à sua predileção pelo Estado regulador, no seguinte sentido: “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.”

como o financeiro, o de energia elétrica, o de petróleo e o de logística (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2014, 2016).

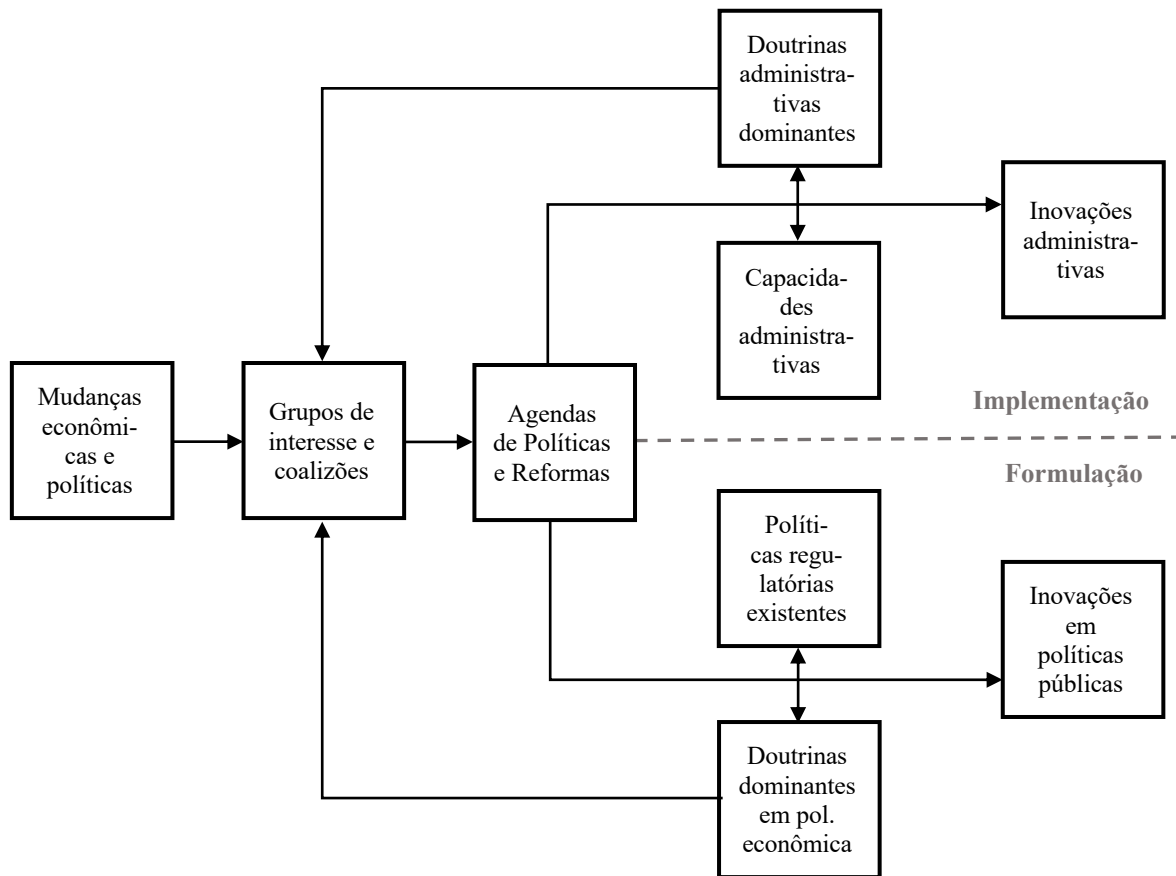
Assim, parece correto afirmar que, ao cabo das administrações de Cardoso, reformas de viés neoliberal conviveram com focos de resistência estatista relevantes. Se, por um lado, o Estado permitiu o controle operacional de agentes privados sobre empresas públicas concedidas, por outro, ele também reteve influência – por vezes preponderante – sobre esses mesmos ativos. Isso se deu não por meio da gestão direta, mas sim via instrumentos de natureza indireta, como financeiros, acionários e regulatórios (LEOPOLDI, 2016). Os últimos adquiriram maior importância relativa.

### 3.2.2 A FORMAÇÃO DO REGIME REGULATÓRIO NAS ADMINISTRAÇÕES DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Dada a conjuntura particular, tanto econômica quanto política, que permeou a transição para um Estado de perfil menos interventivo e mais regulatório nos anos 1990, assentado sobre apoio político e ideológico robusto, e, finalmente, as inovações institucionais ali efetivadas, pode-se afirmar que a gestão do ex-presidente Cardoso logrou estabelecer um regime regulatório próprio. De acordo com Eisner (2000), regimes regulatórios obedecem a uma configuração histórica específica e transcendem a problemas unitários de indústrias ou setores particulares, consubstanciando uma abordagem predominante e transversal acerca do modo de emprego da regulação pelo Estado.

Segundo o modelo de Eisner (2000), mudanças históricas profundas, especialmente de cunho político-social e econômico, são, num primeiro momento, mais relevantes para o surgimento de um novo regime regulatório do que a alternância política. Entretanto, embora regimes reflitam “uma característica definidora, e não um período político”, como esclarece Eisner (2000, p. 232, tradução nossa), alternâncias entre ciclos eleitorais, se combinadas a outros elementos conjunturais, particularmente econômicos, que aglutinem pressão exógena suficientemente forte, podem disparar a estruturação de um novo regime. A Figura 3.2 sumariza esse arcabouço teórico.

**Figura 3-2: O *Framework* de Regime Regulatório**



Fonte: adaptado de Eisner (2000, p. 4)

O arcabouço de Eisner (2000) adota uma lógica histórico-institucional<sup>44</sup>. O modelo mostra-se adequado principalmente em virtude de sua aplicação direta à análise sistêmica e historicamente embasada da regulação, com foco na mudança institucional. O sentido das setas na Figura 3.2 indica a direção de influência causal esperada entre fatores políticos, econômicos, institucionais e teórico-ideológicos, além de administrativos. Porém, a inter-relação entre esses fatores também deve ser vista de maneira dialética<sup>45</sup>.

Ao desenvolverem um outro arcabouço não muito distante do de Eisner (2000), embora mais amplo e direcionado ao exame de reformas administrativas, Pollitt e Bouckaert (2011)

<sup>44</sup> Pode-se afirmar que o quadro teórico de Eisner (2000) é consistente com a conhecida abordagem sobre regimes de Pempel (1999). Neste caso, valoriza-se a interação entre grupos sociais e de interesse com o Estado, por meio de coalisões formadas levando-se em conta tendências dominantes na esfera política.

<sup>45</sup> Bresser-Pereira (2012) também enfatiza que, em sociedades capitalistas, esses tipos de fatores estão em permanente interação, estabelecendo entre si uma relação dialética e historicamente situada.

antecipam críticas ao tipo de modelo analítico que eles próprios propõem – extensíveis também ao modelo de Eisner (2000). Uma das principais estaria no excessivo racionalismo, o que contrastaria com a grande desordem do mundo real das políticas públicas. Ainda assim, Pollitt e Bouckaert (2011) defendem esse tipo de moldura enquanto recurso analítico. Para tanto, sublinham a importância que elementos de agência – ou propósito – também detêm, ensejando a eleição deliberada, em ciclos decisórios influentes, por determinados padrões ou formatos – em detrimento de outros – em iniciativas de reformas de Estado. Trata-se esse tipo de modelagem analítica, portanto, de uma maneira útil de compreender sistemicamente processos de mudança institucional, de políticas e de práticas de gestão pública. Novamente, argumentamos que o modelo de Eisner (2000) goza da mesma utilidade, sendo, por sua vez, mais focado na esfera da regulação estatal.

Conforme exposto na Figura 3.2, o primeiro fator crítico do arcabouço de Eisner (2000), localizado no extremo esquerdo da figura, corresponde a mudanças de ordem econômica e política expressivas, que se constituem em variável explicativa da conformação de um regime. Em larga medida, essas mudanças são aleatórias e exógenas. Quando tais mudanças são suficientemente intensas<sup>46</sup>, elas induzem a uma sequência de repriorizações de agenda de políticas e de reformas, além de alterações em atributos de capacidade estatal. É nessas últimas dimensões, endógenas, que existe maior espaço de discricionariedade para os políticos eleitos e administradores públicos.

Contudo, nessa dinâmica, também incidem fatores contingentes ou intervenientes. Esses fatores têm natureza epistêmica, na forma de heurísticas dominantes acerca de práticas administrativas e de políticas públicas – assim como da teoria econômica. Além do elemento cognitivo, existem também instâncias de dependência da trajetória (“*path-dependence*”) que, juntamente com as políticas regulatórias e arranjos institucionais preexistentes, atuam como condicionantes estruturais ao fluxo de mudança. Por fim, instâncias de poder político também influem na dinâmica do regime, notadamente com a ação de coalizões políticas e de grupos de interesse. No extremo direito da Figura 3.2 localizam-se inovações administrativas e de política pública, que seriam variáveis dependentes no modelo teórico.

---

<sup>46</sup> Por exemplo, como no caso de uma mudança de um regime político ditatorial para uma democracia – e vice-versa –, a eleição de um grupo político de agenda radicalmente oposta à do grupo incumbente anterior, a recuperação econômica após grandes guerras ou uma crise econômica de enormes proporções, a alteração profunda dos termos de troca do comércio internacional, neste caso, favorecendo ou desfavorecendo fortemente determinada(s) economia(s) etc.



Portanto, regimes regulatórios, ao se constituírem, operam um fluxo decisório racional, embora limitado e contingente, que associa a camada de formulação de novas agendas político-governamentais e de políticas públicas à camada de implementação. Na última estão as capacidades estatais e as inovações administrativas.

Crucial ao modelo de Eisner (2000) é que, em todos os regimes regulatórios estudados por ele, “novas iniciativas [de políticas] regulatórias foram casadas com reformas administrativas escolhidas em resposta a falhas de esforços de implementação anteriores e a demandas de novas políticas” (EISNER, 2000, p. 3, tradução nossa). Em síntese, buscou-se consistência entre a formulação e os meios de implementação da agenda de governo e das novas políticas públicas nesses regimes.

Ressalte-se também que regimes regulatórios não são monolíticos, posto que estão em constante interação com elementos institucionais e políticos, além de um conjunto vasto de grupos de interesse – públicos, estatais ou não, e privados. Mudanças marginais ou incrementais ocorrem a todo tempo. Sendo assim, alterações em partes específicas do regime podem conduzi-lo a formatos distintos, ainda que, com elas, não se efetive a transição em bloco para um novo regime. Essas seriam, portanto, mudanças endógenas ou intrarregime. Argumenta-se que com o aprofundamento da globalização e a submissão mais intensa de governos nacionais às normas supranacionais, mudanças desse tipo – de segundo nível – vieram a se tornar as mais frequentes, em particular no tocante a aspectos regulatórios e de governança pública (JAYASURIYA, 2005b).

Em sua obra, Eisner (2000) identifica diferentes regimes regulatórios nos Estados Unidos<sup>47</sup>, ao longo de aproximadamente um século, isto é, do final do século XIX aos últimos momentos do século XX – ressaltando também períodos de continuidade entre eles. A partir de 1980, instalou-se nos Estados Unidos o chamado “regime de eficiência”. Este, a despeito de incrementos e relativizações ao longo das últimas décadas – inclusive na passagem do século XX para o XXI – resistiu a alternâncias de mandatos presidenciais e, pode-se argumentar, vigora até os dias atuais. O regime de eficiência tem como características principais: a especialização técnico-disciplinar dos quadros burocráticos envolvidos na regulação, com

---

<sup>47</sup> Eisner (2000) aponta que os Estados Unidos transitaram de um modelo progressista de ativismo estatal regulatório, o qual suportou os regimes denominados de (i) mercado (entre 1880 e 1920), (ii) associativista (durante a Grande Depressão e o desenrolar do New Deal) e (iii) societal (nas décadas pós-Segunda Guerra Mundial, até meados de 1970), para um arcabouço restritivo e anti-estatista a partir do final dos anos 1970, neste caso, denominado de (iv) regime regulatório de eficiência.

predomínio de economistas ortodoxos; o emprego crescente de métodos econômico-neoclássicos na mensuração de impacto e de custo/benefício da intervenção estatal; e a preocupação com custos de *compliance* ao mercado, que serve de *benchmark* para a atuação regulatória do Estado (Eisner, 2000).

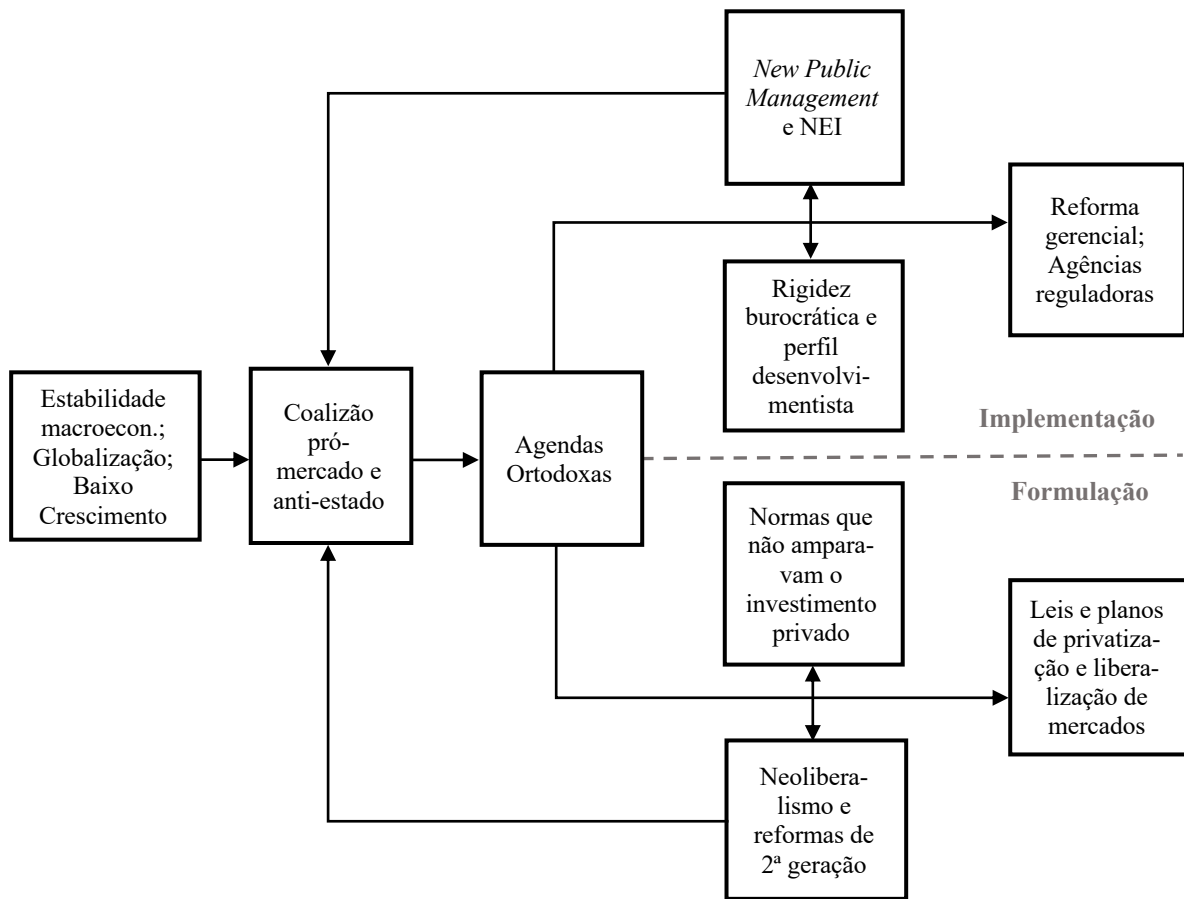
O regime de eficiência estadunidense sintetizou de modo pioneiro elementos centrais do Estado regulador e da aplicação ortodoxa da regulação. Por isso, esse mesmo regime inspirou reformas regulatórias em diversas partes do mundo, inclusive a experiência brasileira, a partir de meados dos anos 1990 (NUNES *et al.*, 2007).

Adotando-se o modelo teórico de Eisner (2000), argumenta-se que, haja vista a abrangência e profundidade das mudanças econômicas, institucionais e administrativas ocorridas durante os governos de Cardoso, mudanças essas que foram igualmente influenciadas por epistemologias e “melhores práticas” internacionais, instaurou-se no Brasil um regime regulatório próprio<sup>48</sup>. As características desse regime regulatório estão dispostas na Figura 3.3.

---

<sup>48</sup> Julga-se incorreta a interpretação de que a regulação surgiu pela primeira vez no Brasil apenas com as reformas regulatórias dos anos 1990 – embora sua importância relativa tenha, de fato, crescido sobremaneira nesse período. Como argumentado no ensaio 1, a regulação operou como instrumento ao menos implícito e de suporte a políticas-fins de cunho ativo e direto durante a era desenvolvimentista. Sendo isso verdade, haveria sentido em questionar que tipo de regime regulatório existiu no país antes das reformas liberalizantes dos anos 1990, e mesmo se os elementos políticos, econômicos e institucionais da fase desenvolvimentista permitiram, seguindo a abordagem de Eisner (2000), a formação de um regime regulatório acabado e que pudesse ser entendido como tal. Esse questionamento, contudo, embora analiticamente válido, não será objeto deste ensaio.

**Figura 3-3: O Regime Regulatório da Gestão Fernando Henrique Cardoso**



Fonte: elaboração própria, com base no modelo teórico de Eisner (2000)

Elementos exógenos ao regime, como a estabilidade macroeconômica recém promovida, encontraram suporte na coalizção pró-mercado. Esta, em virtude dos benefícios imediatos advindos do controle inflacionário, também encontrou eco junto às classes populares (ERBER, 2002; MUELLER, 2001; PRADO, 2014). Visões conservadoras acerca do Estado impulsionaram agendas ortodoxas e alterações em capacidades administrativas e políticas preexistentes, abrindo espaço para a reforma gerencial e a criação de agências reguladoras. Doutrinas dominantes de cunho conservador acerca do Estado estavam no ápice naquele momento, com o neoliberalismo migrando para uma fase neoinstitucionalista, na qual reformas de segunda geração foram iniciadas (PEREIRA, 2018; REPETTO, 2004; SCHNEIDER; HEREDIA, 2003).

Embora não as únicas, as agências reguladoras foram as principais inovações, no âmbito regulatório (NUNES *et al.*, 2007). Como se nota na Figura 3.3, a dinâmica causal operou de

modo consistente, com inovações resultando de uma linha lógica prévia e racionalizada de intervenção estatal. Fundamentalmente, o que garantiu solidez e coerência ao regime, de natureza ortodoxa, foram alterações na esfera das capacidades estatais, inserindo elementos gerenciais no aparato estatal e a produção de inovações administrativas e institucionais aderentes às inovações em políticas e planos governamentais.

Entre a segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000, agências reguladoras se espraiaram por diferentes setores, tanto em indústrias de rede e serviços públicos essenciais concedidos quanto em áreas sociais (CUNHA; RODRIGO, 2013; PACHECO, 2006; PRADO, 2014)<sup>49</sup>. Constituíram objetivos do processo de agencificação o favorecimento ao ingresso de recursos privados no país – mediante alinhamento internacional dos marcos de referência para processos de privatização de empresas estatais – e a alocação de maior competência operacional sobre serviços públicos à iniciativa privada, tida como mais eficiente (GUERRA, 2014; PASTORE, 2017; PINHEIRO, 2005). A instauração dessas “organizações de propósito específico” espelhou experiências de países avançados, absorvendo-se uma agenda de “purificação técnica” de funções de Estado e a “despolitização” da regulação (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2006; FLINDERS, 2004; GILARDI; JORDANA; LEVI-FAUR, 2006).

### 3.2.3 REGULAÇÃO E GOVERNOS PETISTAS: CONSTRUÇÃO DE HIPÓTESES INTERPRETATIVAS

Também à luz da definição de regime regulatório de Eisner (2000), cabe indagar se os governos dos ex-presidentes Lula e Dilma, ambos do PT, presenciaram, enquanto partícipes ou protagonistas, uma mudança para um regime regulatório novo entre 2003 e 2016. A eleição de Lula, em 2002, representou a efetiva transição da administração de centro-direita, do ex-presidente Cardoso, para um governo de centro-esquerda. Segundo Diniz (2011), vencida a

---

<sup>49</sup> Alterações normativas, inclusive em nível constitucional, viabilizaram a institucionalização do papel regulador do Estado, seguindo a lógica de reformas dominante internacionalmente (MATTOS, 2006). Ao mesmo tempo em que, ao nível do discurso, diminuía-se a carga burocrática do Estado, em termos práticos, empreendeu-se forte incursão, liderada pelo próprio Estado, na esfera da criação de mecanismos legais e marcos regulatórios e contratuais para a viabilização da abertura de mercados. Como em outras partes do mundo, a desregulação se fez acompanhar de reregulação, com a liberação de setores e serviços levando ao incremento da cobertura normativa estatal; desse modo, alterou-se também o pêndulo dos custos e benefícios da intervenção do Estado (GAITÁN, 2011; VOGEL, 1996).

primeira década do século XX, tornava-se claro o contraste entre a gestão petista e a peessedebista, refletindo a transição político-ideológica.

Ademais, tanto apoiadores quanto críticos entendem que o pensamento econômico heterodoxo e, principalmente, a inspiração desenvolvimentista ganharam peso nas ações de governo durante as administrações petistas – seja com Lula, seja com Dilma. Como aponta Cypher (2015, p. 19, tradução nossa): “no Brasil, particularmente desde o final de 2002, quando o poder estatal foi transferido para forças nacionais progressistas, uma postura heterodoxa emergente relativa à política pública encorajou o reaparecimento de um desenvolvimentismo furtadiano”. Ainda que diverjam quanto à extensão e o impacto dessa mudança de postura do governo central, reconhece-se, dentro de um espectro teórico amplo, ter havido maior inclinação ao intervencionismo e à direcionalidade estatal na economia, durante as administrações de Lula e Dilma. Retornaremos a esse ponto mais abaixo.

Desta feita, não é difícil intuir que a assimilação do regime regulatório emergido da gestão peessedebista por um grupo político de discurso mais estatizante não ocorreria de maneira automática e plenamente fluida. Ademais, para além do simples elemento temporal, referente à alternância de mandatos presidenciais – que, como apontado, não é condição suficiente para a mudança de regimes regulatórios –, as transformações na agenda política, social e econômica foram consideráveis, com a ascensão do PT ao poder. O quadro econômico internacional também se alterou sensivelmente com o aprofundamento da globalização e, em 2008, a crise financeira global.

Portanto, torna-se analiticamente válido indagar acerca do grau de continuidade e ruptura que se aperfeiçoou na esfera regulatória, suscitando ou não mudanças no regime regulatório. Para isso, deve-se partir de dois aspectos prioritários. O primeiro diz respeito ao anti-radicalismo e ao caráter híbrido das administrações petistas, que experimentaram um grau razoável de adesão às pautas dos governos do PSDB, como será descrito na seção seguinte.

Em segundo lugar, houve, nos anos das administrações petista, um engajamento especialmente assertivo com atributos de capacidade estatal, o que representou um vetor importante do ativismo em Lula e Dilma. Nessa segunda esfera, há, pelo modelo de Eisner (2000), espaço para a realização de *escolhas* por parte do governo, no tocante ao funcionamento interno do regime regulatório. Novas agendas governamentais induzem a novas políticas

públicas que, por sua vez, solicitam novas e diversificadas capacidades. Estas, ao final, efetivam inovações administrativas.

Nesse sentido, este trabalho lança duas hipóteses interpretativas, sendo a segunda subjacente à primeira:

- H1 (nível macro): não se instalou um regime regulatório novo durante os governos petistas, os quais, tanto com Lula quanto com Dilma, mantiveram em funcionamento o regime herdado do PSDB;
- H2 (níveis meso e micro): foram introduzidas modificações intrarregime pelo PT, as quais incidiram sobretudo na esfera das capacidades administrativas, por meio das quais se pôde introjetar elementos desenvolvimentistas.

O exame de H1 e H2 neste ensaio dirá respeito essencialmente a atributos formais de política e mudanças institucionais que tiveram repercussão sobre o regime regulatório. Quanto a H2, focar-se-á nas principais propostas de alteração com reflexo – real ou potencial – sobre as capacidades estatais<sup>50</sup>. Nessa seara, utilizar-se-á a abordagem de capacidade regulatória de Lodge e Wegrich (2014d).

Capacidade regulatória diz respeito às respostas e inovações institucionais no âmbito regulatório ocorridas como reflexo de novas demandas colocadas sobre o Estado e sua burocracia. Sua aferição, portanto, deve ser contextualizada, sendo de pouca utilidade a aplicação de modelos e métricas estanques e genéricos. Nesse sentido, uma capacidade regulatória de alta intensidade será aquela que se mostre aderente a mudanças programáticas que requeiram do aparato estatal maior poder de coordenação, conjugando, portanto, estabilidade e adaptabilidade institucional. Agendas governamentais mais complexas requerem uma capacidade regulatória mais espessa; já agendas de menor abrangência e profundidade, satisfazem-se com uma capacidade regulatória mais estreita.

Capacidade regulatória é uma dimensão das capacidades administrativas, segundo Lodge e Wegrich (2014d), e é também um elemento posicionado endogenamente no regime

---

<sup>50</sup> Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 93) esclarecem que, de um ponto de vista formativo, “a capacidade pode ser resultante de arranjos institucionais particulares ou de recursos disponíveis dentro do aparelho administrativo estatal”. Gomide e Pires (2014a), por sua vez, apontam que os efeitos de alterações nos atributos dos arranjos institucionais sobre a formação de capacidades estatais é, do ponto de vista analítico, uma rota causal mais consistente do que a rota inversa.

regulatório, o que se depreende do modelo de Eisner (2000). Quanto à presente análise neste ensaio, compreende-se que alterações na capacidade regulatória podem denotar maior ou menor coerência entre o elemento ontológico superior, qual seja, o componente heterodoxo da agenda do PT, que alocou novas demandas de política pública sobre o aparato do Estado, e as inovações administrativas almeçadas por meio de alterações nas capacidades administrativas. Portanto, quanto mais intenso o espessamento da capacidade regulatória – com as inovações regulatórias resultantes –, por dedução, mais heterodoxo terá sido o projeto petista na implementação da regulação. Na regulação ortodoxa convencional, na qual metas de estabilidade e previsibilidade reinam absolutas, as exigências em termos de capacidade regulatória são de baixa intensidade.

Enquanto que para H1 será replicado o modelo de Eisner (2000) sobre a conjuntura vigente durante os anos petistas, para H2, a unidade de análise serão as principais propostas de alteração institucional formal levadas à frente pelos governos de Lula e Dilma, no âmbito da gestão do regime regulatório, isto é, a governança regulatória<sup>51</sup>. Neste caso, deduzir-se-á, da natureza das alterações e das inovações administrativas, o grau de fortalecimento – ou abrandamento – da capacidade regulatória.

A interpretação conjugada de H1 e H2 permitirá associar uma perspectiva macro, pelo exame de H1, a uma perspectiva de nível mais baixo, em H2. Como argumenta Greif (2006, p. 16, tradução nossa), da mesma forma que “instituições podem permanecer estáveis num ambiente em alteração”, elas também “podem mudar na ausência de alterações ambientais”. Os microfundamentos institucionais tem um papel importante na explicação tanto da permanência quanto da mudança institucional mais abrangente. Há a possibilidade de ocorrência de importantes mudanças intrarregime, independentemente de “choques exógenos” que subvertam por completo o regime em vigor (CROUCH, 2005; GREIF, 2006).

Com esse exercício analítico se poderá compreender não apenas o peso heterodoxo das reformas petistas na regulação, mas também a própria coerência interna da abordagem do PT junto ao regime regulatório. Isso é relevante pois foi essa a abordagem que orientou a atuação do Estado nessa seara entre 2003 e 2016, com impactos em áreas cruciais do desenvolvimento nacional. Sob a vigência de um capitalismo internacional fortemente regulatório

---

<sup>51</sup> Segundo Cruz (2011, p. 268), “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”.

(BRAITHWAITE, 2008; LEVI-FAUR, 2005; VIBERT, 2014), com indiscutíveis reflexos no plano doméstico, essa área de política pública detém caráter prioritário.

### 3.3 GOVERNANÇA REGULATÓRIA NOS GOVERNOS PETISTAS

#### 3.3.1 UM DESENVOLVIMENTISMO IDIOSSINCRÁTICO?

A agenda petista que viabilizou a eleição de Lula foi essencialmente moldada com vistas à formação de consensos junto à sociedade e ao mercado, resultando em certo grau de continuidade com relação às administrações peessedebistas (LOVE; BAER, 2009). No plano macroeconômico, buscou-se assegurar que pilares da administração de Cardoso fossem mantidos, conforme pronunciado na *Carta ao Povo Brasileiro*<sup>52</sup>, documento que sintetizou a agenda conciliatória do PT, em 2002<sup>53</sup>.

Um tipo de “reformismo fraco” tornou-se central ao modo petista de governar, mesclando ortodoxia e heterodoxia (ERBER, 2011; SINGER, 2012, 2015). Dilma Rousseff, eleita em 2010 e reeleita em 2014, intensificou a proposta reformista de Lula em algumas áreas, mas sem abdicar do hibridismo. A recalibragem da estratégia petista, com a posse de Dilma, decorreu tanto da postura mais voluntarista da mandatária quanto, igualmente importante, da necessidade de enfrentamento de uma conjuntura político-econômica mais conturbada que a ela se apresentou (SINGER, 2015)<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Documento disponível em < <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>, conforme acesso em 20/08/2018.

<sup>53</sup> Weyland (2004, p. 114/5, tradução nossa) sintetiza o contexto que envolveu a chegada de Lula ao poder: “investidores responderam com grande nervosismo – mesmo pânico – à ascensão do socialista Lula da Silva em intenção de votos para a recente eleição presidencial, praticamente forçando esse candidato a oferecer fortes garantias durante a campanha e indicar um time de política econômica significativamente ortodoxo quando da posse no cargo.”

<sup>54</sup> Pode-se cogitar haver subperíodos ao longo das quatro administrações petistas, os quais, entretanto, obedeceram a uma mesma linha mestra estratégica. Subperíodos com características próprias, além de não terem ensejado modificações no eixo da postura interventiva do governo, não resultaram diretamente da transferência de poder entre Lula e Dilma. Além do esperado incrementalismo na gestão das políticas públicas, resultando em frequentes correções de rota, moveu-se, em larga medida, ao sabor do cenário político e da conjuntura econômica mutável (CARVALHO, 2018). Por exemplo, Gobetti e Orair (2015) chamam a atenção para o fato do contracionismo fiscal advindo do período Cardoso ter perdurado até 2005 – terceiro ano do primeiro mandato de Lula – e também para a natureza do expansionismo iniciado em 2006 e que, em 2010, mudou de padrão. Inicialmente mais focado em investimentos públicos, a fase expansionista, em 2010, passou a priorizar desonerações e subsídios tributários (GOBETTI; ORAIR, 2015). Pires (2014) corrobora essa análise. Ajustes na condução da política ocorreram ao longo do curso de mandatos, como no caso da mudança do contracionismo para o expansionismo ainda no primeiro mandato de Lula, mas também na passagem de um mandato a outro, como no caso de Dilma, que aproveitou o início de seu segundo mandato, em 2015, para aprofundar medidas contracionistas.



No plano econômico, se, por um lado, buscou-se algum nível de distanciamento de agendas de cunho densamente neoliberal, por meio de uma atuação mais ativa do Estado e do engajamento com processos decisórios tripartite (i.e. entre Estado, mercado e sociedade), por outro, em frentes específicas, como veremos, os governos petistas mantiveram postura conservadora e previsível. No conjunto, imperou um “ativismo estatal sem estatismo” (ARBIX; MARTIN, 2010). Essa combinação, algo defensiva, algo pragmática, mediadora da complexidade de interesses e de objetivos de governo, refletiu-se em diferentes áreas de política e do Estado ao longo das quatro administrações petistas. Como delimitação da realidade empírica que é objeto deste ensaio, a constatação dessa inclinação ao continuísmo, entre 2003 e 2016, é o mais relevante.

A postura continuísta toma características mais próprias em 2005, ano em que a primeira gestão Lula substituiu o contracionismo fiscal, herdado das administrações Cardoso, por um expansionismo fiscal – o qual, em maior ou menor grau, resistiu até 2014 (GOBETTI; ORAIR, 2015). Alterações conjunturais, tanto domésticas quanto internacionais, também favoreceram sobremaneira a elevação do grau de ativismo dos governos do PT. Ativismo esse que esteve alicerçado no consumo interno, na ampliação das exportações de produtos naturais e nos investimentos em infraestrutura (BIELSCHOWSKY, 2012; MEDEIROS, 2015).

Programas em áreas de infraestrutura, além de política industrial e inovação, serviram de fortes indicativos da postura proativa do governo brasileiro no período (MAZZUCATO; PENNA, 2015b; PIRES; GOMIDE, 2014; SCHNEIDER, 2015; TRUBEK *et al.*, 2014). Ademais, esse novo impulso estatista no início do século XXI priorizou o fortalecimento da discussão sobre governança e capacidades do Estado, revelando uma preocupação com a implementação de políticas públicas (BOSCHI, 2007; DINIZ, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014b; PIRES; GOMIDE, 2016). Ou seja, pode-se afirmar que o ativismo estatal petista envolveu, de modo não exaustivo<sup>55</sup>:

- reposicionamento do perfil da política econômica geral;
- criação de políticas públicas específicas em áreas e setores considerados cruciais;

---

<sup>55</sup> Indubitavelmente, também houve ativismo, que, senão igual, foi ainda mais intenso em áreas de política assistencial, social e internacional. Essas áreas, contudo, não são objeto deste trabalho.

- a tentativa de recomposição interna da Administração Pública Federal, com destaque para acréscimos quantitativos na esfera burocrática.

Há, por um lado, elevado consenso quanto ao fato do Estado brasileiro ter se lançado num movimento de maior ativismo durante o período petista, o que passou a se tornar mais claro em 2005 e se intensificou em 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por outro lado, do ponto de vista teórico, esse proativismo estatal é interpretado de distintas maneiras.

Alguns autores reconhecem um movimento de efetivo retorno ao desenvolvimentismo, ainda que, mantido o componente anti-hegemônico do desenvolvimentismo clássico, reformulado e sintonizando a tempos democráticos e às necessidades e vulnerabilidades contemporâneas da economia brasileira (BARBOSA; SOUZA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2011; GOMIDE; PIRES, 2014a; HERRLEIN JR., 2014). Ban (2012), por sua vez, enxerga nesse movimento a consolidação de um neo-desenvolvimentismo de viés liberal, enquanto Musacchio e Lazzarini (2014, 2016) apontam ter havido um fortalecimento de um tipo de capitalismo que abraçou reformas liberais mas se manteve profundamente dependente do Estado. Outros autores, voltando-se para a dimensão continental do fenômeno, veem esse estágio como uma etapa pós-neoliberal no Brasil e em boa parte da América Latina (BOSCHI, 2011; GRUGEL; RIGGIROZZI, 2012), que ocorreu simultaneamente à formação de um pensamento neoestruturalista no subcontinente (CALDENTEY, 2015; OCAMPO; RADA; TAYLOR, 2009).

Contudo, conforme indicado, não se tratou nesse período de uma reversão por completo da agenda conservadora de Cardoso, pois não houve reformismo forte, seja em aspectos macroeconômicos, microeconômicos, ou institucionais. Agiu-se na direção de um modelo idiossincrático e híbrido.

No plano do desdobramento prático da agenda petista, que de certo revelou especificidades pontuais em subperíodos específicos<sup>56</sup> – as quais, contudo, não descaracterizaram a postura partidária predominante –, julga-se ter havido um desenvolvimentismo misto e restrito (ERBER, 2011; FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013). Para Erber (2011), uma convenção desenvolvimentista-keynesiana rivalizou, dentro do

---

<sup>56</sup> Vide nota 54.

governo, com um alto grau de conservadorismo institucional, sendo este recorrentemente mais forte. Enquanto a primeira empurrava para maior ativismo estatal e esforços de ordem estrutural, a segunda elegia a estabilidade e a previsibilidade como princípios basilares, em linha com o pensamento neoinstitucionalista econômico dominante<sup>57</sup>.

### 3.3.2 GOVERNOS LULA E DILMA E O REGIME REGULATÓRIO: AVALIANDO H1

A postura do PT a respeito do processo de privatização e a criação de agências reguladoras antes da eleição de Lula era marcadamente crítica. Importante registro nesse sentido consta do documento *Concepções e Diretrizes do Programa de Governo*<sup>58</sup>, texto preparatório para a campanha do então candidato Lula, em 2002. O documento explicitou que, no futuro governo petista, as seguintes ações seriam buscadas: privatizações no setor energético poderiam ser revistas e o marco regulatório setorial, alterado; a “ideologia do ‘Estado mínimo’” (sic) da década de 1990 seria superada, prioritariamente via reconstrução da capacidade estatal de suporte ao desenvolvimento; e que as agências reguladoras seriam completamente reformuladas, atribuindo maior influência a trabalhadores e consumidores (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

No entanto, nada indica que essa agenda radical tenha sido efetivada – ou sequer tentada. Escolhas feitas pelo PT no processo de construção de seu projeto político e da agenda de governo tiveram outro perfil. Essas escolhas, somadas à conjuntura vigente ao longo dos 13 anos das presidências do partido, também não sugerem ter havido empuxo exógeno suficiente para a geração de um regime regulatório integralmente novo, entre 2003 e 2016. Porém, para uma acurada interpretação desse período, faz-se necessário examinar como o partido lidou com o regime advindo dos anos peessedebistas, considerando, para isso, as **ações de mudança** que foram propostas e seu alinhamento às prioridades dos governos petistas.

O Quadro 3.1 detalha a variação em elementos do regime regulatório nos primeiros estágios do governo Lula, quando a agenda petista tomou contornos concretos. Trata-se de uma aproximação acerca de elementos centrais do regime, numa comparação com a estrutura vigente

---

<sup>57</sup> Sobre a Nova Economia Institucional (NEI) e a influência sobre agendas de desenvolvimento, vide ensaio 1 desta tese.

<sup>58</sup> Documento disponível em <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>>, conforme acesso em 15/10/2018.

nas gestões do PSDB. Com base na análise feita na seção anterior e adotando-se a técnica interpretativa de Eisner (2000), oferece-se uma estilização do ponto a partir do qual os governos petistas lançaram suas propostas de reforma e mudança em políticas públicas e instrumentos regulatórios – estes últimos, a serem avaliados na próxima seção.

**Quadro 3.1: Elementos do Regime Regulatório no Início da Era Petista**

	Item do Regime Regulatório	Situação com o PT	Grau de Mudança em Relação ao Regime Herdado do PSDB			
			Igual (herdado na íntegra)	Atualização discreta	Razoavelmente modificado	Profundamente modificado
1	Agenda de política econômica	Ativismo estatal restrito			√	
2	Coalizões	Produtivista (desenvolvimentista) e rentista (financeira ou neoliberal)			√	
3	Políticas regulatórias preexistentes	Políticas de liberalização de mercados	√			
4	Capacidades Administrativas preexistentes	Autonomia desequilibrada e burocracia gerencialista insipiente	√			
5	Doutrinas administrativas dominantes em vigor	Pós-gerencialismo e “boa governança”		√		
6	Doutrinas dominantes em política econômica em vigor	Neoliberalismo neoinstitucionalista; e neodesenvolvimentismo estatista			√	

Fonte: elaboração própria, tendo por base elementos do modelo de Eisner (2000)

O Quadro 3.1 reproduz o método utilizado por Eisner (2000) na análise dos regimes regulatórios que o autor identifica em sua obra. Alguns elementos de um regime são mais amenos a modificações causadas pela ascensão de um novo grupo político ao poder, pois respondem ao contexto que levou à eleição desse grupo. Isso vale para a agenda de política econômica (1), o padrão de coalizões de suporte (2) e, no caso do PT, as doutrinas de política econômica (6), pela influência de visões neodesenvolvimentistas<sup>59</sup>.

As doutrinas administrativas dominantes (5) também não se viram alteradas em grande proporção. Elas passaram tão somente por atualizações graduais, como resultado da evolução interna do núcleo teórico que já servia de base ao NPM, em nível internacional. As políticas públicas preexistentes (3) e o perfil das capacidades administrativas (4), inclusive a regulatória, também não repercutiriam, por si só, a eleição do PT, haja vista serem elementos que, em princípio, requerem a intervenção governamental para serem modificados. O efeito dinâmico no tempo sobre esses elementos do regime – e entre eles próprios – é o que leva a reformas e inovações administrativas e em políticas, dando maior ou menor continuidade ao regime vigente.

No Quadro 3.1, percebe-se que em nenhum dos itens do regime ocorreu mudança profunda, o que é consistente com o fato de também não ter havido empuxo externo inicial que gerasse motricidade para alterações integrais de regime – lembremos do “reformismo fraco” do PT. Ao mesmo tempo, a mudança de agenda em prol do ativismo estatal assentou-se sobre uma coalizão ampla, que incluiu o apoio de trabalhadores e grupos sociais, além do empresariado industrial e do mercado financeiro (SINGER, 2012, 2015)<sup>60</sup>.

No que tange às políticas regulatórias preexistentes – outro componente estrutural relevante –, era clara a mensagem partidária no sentido da preservação da estabilidade de contratos, o que de fato se manteve – a despeito do tom crítico com respeito às agências reguladoras ter reaparecido pontualmente durante o primeiro governo Lula. Quanto à preservação da estabilidade institucional, documento do Ministério da Fazenda de abril de 2003,

---

<sup>59</sup> Os termos “neodesenvolvimentismo” e “neodesenvolvimentista” serão aplicados neste trabalho para denotar, de modo genérico, as distintas correntes e abordagens contemporâneas que demonstram afinidade com o desenvolvimentismo antigo e propõem atualizações a partir dele, como no caso dos diferentes grupos neodesenvolvimentistas e, quando aplicável, o neoestruturalismo latino-americano.

<sup>60</sup> Essas coalizões disputaram espaço entre si, durante os governos de Lula e Dilma. Porém, houve, de certo modo, persistência desses grupos como protagonistas, alinhados, conforme o caso, a posturas ideológicas mais ou menos estatistas.

intitulado “Política Econômica e Reformas Estruturais”, reafirmava a postura do governo – ou ao menos a daquele ministério:

É propósito do governo instituir **regras estáveis** de gestão que evitem a ocorrência de pontos de estrangulamento e alterações freqüentes da condução da política setorial – que têm impactos negativos sobre a taxa de investimento de longo prazo –, bem como permitir que a oferta dos bens e serviços produzidos por esses setores seja mais eficiente. Em particular, deve-se evitar a perpetuação do poder de monopólio hoje verificado em alguns setores e seu impacto negativo sobre o bem-estar, sobretudo o de grupos de menor renda. **Deve-se distinguir o papel do governo – de definição das regras de política nesses setores – do papel das agências – de gestão da política definida pelo governo** (BRASIL, 2003b, p. 12, grifos nossos).

Este documento do Ministério da Fazenda, embora tenha sinalizado uma posição predominantemente anti-reformista, não comprometeu o surgimento de políticas públicas de viés desenvolvimentista, em anos subsequentes. Essas políticas, às quais retornaremos mais à frente neste ensaio, repercutiram sobre elementos preexistentes do regime regulatório.

Do ponto de vista das doutrinas de política econômica, emergiram construções teóricas de suporte à inclinação desenvolvimentista. Visões hegemônicas financistas encontraram, no Brasil, a oposição de articulações neodesenvolvimentistas de diferentes matizes, as quais adentraram a agenda do PT mesmo antes da eleição de Lula. Todavia, no que concerne às doutrinas administrativas, a despeito do crescimento do componente participativo das políticas públicas durante os anos petistas, principalmente em áreas sociais, não se identificam movimentos teóricos anti-hegemônicos que tenham penetrado o regime regulatório por meio desse elemento específico. Daí a susceptibilidade à agenda regulatória hegemônica, associada à pauta da “boa governança”.

Quanto às capacidades administrativas atinentes ao regime regulatório, a conduta dos governos petistas espelhou essencialmente as discussões havidas no Grupo de Trabalho Interministerial (GT) criado por decisão do Presidente da República no início de 2003, que contou com a participação de ministérios setoriais, do Planejamento, da Fazenda, entre outros. Esse GT foi central na construção do ideário petistas ao longo de todo o período. Segundo Prado (2014), o relatório final do GT tem importância histórica equivalente ao PDRAE.

Central ao GT foi a constatação, em si inspirada na postura branda que o PT adotou enquanto incumbente político, em particular nos primeiros anos de Lula, de que haveria, naquele momento, uma alocação desequilibrada de poderes nas agências reguladoras. Estas haveriam adentrado terreno estranho, qual seja, o da formulação de políticas públicas, retirando

o protagonismo dos ministérios nessa atividade. Tendo como ponto de partida esse diagnóstico acerca da divisão de papéis, o foco do trabalho do GT passou a ser o de propor maneiras de melhor equacionar o padrão de funcionamento das agências reguladoras brasileiras.

Dada a premissa que orientou os trabalhos do GT, sua conclusão dificilmente seria distinta daquela que foi oferecida ao final, que apontou na direção do rebalanceamento da divisão de tarefas entre agências e ministérios. Àquelas caberia a implementação técnica e a estes, separadamente, as decisões de formulação política. O relatório final do GT manteve-se fiel ao objetivo de indicar aprimoramentos tópicos no modelo de agências, não se prestando, portanto, a orientar intervenções mais profundas no regime regulatório. Esse desfecho teria representado uma vitória da posição do Ministério da Fazenda, que se ateve à inclinação neoinstitucionalista conservadora (BAIRD, 2014; FOLHA DE SÃO PAULO, 2004; NUNES *et al.*, 2007). Ao se observar a posição do Ministério da Fazenda transcrita acima, tem-se a segurança de que sua visão, de fato, interveio na escolha por opções menos controversas – ou inovadoras.

Com o relatório final do GT, ficou claro que, na visão do novo governo, havia apenas um problema de dosagem de ingredientes, e não da receita. Ao optar por esse caminho, indiretamente ao menos, o GT reforçou a “gramática regulatória” (cf. BLACK, 2002b) do modelo implantado na gestão Cardoso, anuindo – neste caso diretamente – à mesma compreensão do que seria um desenho regulatório “correto”. Ou seja, o PT abraçou o mesmo arquétipo ou esquema interpretativo do PSDB (ASHWORTH; BOYNE; DELBRIDGE, 2009). Agências, portanto, deveriam seguir sob o manto da “despolitização”. A gramática regulatória ficou claramente reforçada em recomendações do GT. Dificilmente se poderia reafirmar de maneira mais categórica a defesa do regime regulatório vigente do que por meio da recomendação abaixo, constante do relatório final:

O modelo das agências reguladoras, entretanto, para ser consolidado, precisa ser aperfeiçoado e ter corrigidas algumas disfunções e lacunas pontuais decorrentes da introdução inovadora dessas entidades no ordenamento da Administração Pública Federal (...) faz-se necessário estabelecer a **fronteira** entre formulação de política setorial e regulação econômica (BRASIL, 2003a, p. 27, grifo nosso).

Em face da ausência de empuxo externo, econômico ou político, e da postura apenas medianamente reformista do PT, o que levou à manutenção ou a alteração discreta em elementos endógenos do regime regulatório, conforme também denota o Quadro 3.1, é de se esperar que não tenha havido mudança integral para um novo regime. **Isso nos permite validar**

**H1**, dado que os governos petistas mantiveram em funcionamento o regime herdado das administrações peessedebistas, em nível macro.

Independentemente das inovações em políticas públicas e administrativas levadas a efeito pelos governos petistas, as quais averiguaremos na próxima seção, a prevalência de propostas apenas tênues quanto à mudança de elementos relevantes do regime induz a essa conclusão. No nível macro, portanto, pode-se afirmar que houve continuísmo, como também concluem, por exemplo, De Bonis (2016), Prado (2014), Fishlow (2011) e Mueller e Oliveira (2009)<sup>61</sup>. Contudo, argumentamos que o continuísmo deveu-se em larga medida a escolhas feitas pelo PT e à conjuntura construída pelos governos liderados por ele, e não a despeito delas.

Em análises sobre a dinâmica da governança regulatória nos anos petistas, Mueller e Oliveira (2009), De Bonis (2016) e Melo e Pereira (2017) indicam eventos, especialmente do primeiro governo Lula, os quais teriam representado tentativas diretas de intervenção na operação das agências reguladoras e de desestabilização do regime – sendo uma delas a proposta de uma lei geral para as agências, que examinaremos abaixo<sup>62</sup>. Esses autores também narram a resposta de mecanismos institucionais às ações do governo, que entendem como de natureza politicamente oportunista.

Essa contrarreação institucional é interpretada por Mueller e Oliveria (2009) como evidência suficiente de que os requisitos de estabilidade e credibilidade implantados quando das reformas regulatórias dos anos 1990 teriam se comportado conforme o esperado, inviabilizando o suposto oportunismo do governo. Ou seja, políticas e capacidade administrativas pré-instaladas no regime, nas gestões Cardoso, teriam respondido exatamente como planejado pelos reformadores peessedebistas, salvaguardando o regime. Essa interpretação, contudo, ignora todos os demais elementos do regime regulatório, além das reais intenções do governo do PT – e mesmo as disputas entre visões ideológicas dentro do próprio governo.

---

<sup>61</sup> Fishlow (2011) esclarece que, embora algumas lideranças do PT – e mesmo o próprio Lula – houvessem vocalizado críticas agressivas às agências reguladoras em momentos anteriores às eleições de 2002, uma vez na condição de coligação incumbente, o tom crítico gradualmente arrefeceu e as agências permaneceram “substancialmente intactas”, segundo as exatas palavras de Fishlow (2011, p. 31, tradução nossa).

<sup>62</sup> Outros eventos teriam sido a pressão sobre o conselheiro-presidente da Anatel em 2004, de modo a levá-lo a solicitar sua própria exoneração, e as críticas à aplicação de determinados índices de reajustes tarifários preestabelecidos em contratos de concessão.



A preservação do regime ao nível macro decorreu, em boa medida, de escolhas feitas pelo PT. Recordemos, primeiramente, da coalizão produtivista de sustentação do governo Lula, personificada na figura do vice-presidente José Alencar, um industrial associado a um grupo político de linha conservadora. Esse tipo de coalizão também se manteve em operação durante a maior parte dos governos Dilma.

Como sugere Chang (2011b), a legitimidade de agendas institucionais conservadoras e, por conseguinte, de medidas de “ambiente de negócios”, “boa governança” e qualidade da regulação, é alcançada por meio do poder de marketing e influência dos organismos que os patrocinam, como o Banco Mundial e a OCDE. Isso faz com que, mesmo quando essas medidas são contestáveis ou anacrônicas, e diante de um contexto de competição globalizada, elas continuem servindo de baliza à tomada de decisão de parte importante do setor privado e industrial. Em sentido semelhante, Eisner (2000, p. 07, tradução nossa) aponta que “quando políticas se tornam enraizadas em instituições e moldam agendas políticas e decisões de investimento de capital, elas se tornam resistentes a mudança.”

Em segundo lugar, no campo das ideias e doutrinas dominantes, também visões neodesenvolvimentistas, que influenciaram decisões petistas, são normalmente amistosas com respeito a uma pauta institucional previsível e hegemônica (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2015; CALDENTEY, 2015). Em geral, projetos desenvolvimentistas mais ambiciosos são de difícil orquestração na atualidade. A razão está na quase impossibilidade de se gerar consensos nacionais amplos sem que se dialogue com pautas institucionais conservadoras, ciosas da preservação da estabilidade de um capitalismo globalizado, financeirizado e regulamentado internacionalmente (BRESSER-PEREIRA, 2016; THURBON, 2016; WADE, 2003). Esse aspecto agrava as barreiras estruturais à mudança.

Entretanto, embora de modo parcial, de certo que pesos e contrapesos de ordem institucional também limitariam o rol de alternativas à disposição do PT. Todavia, tais contingentes repousaram mais claramente na persistência da tradição burocrática brasileira. Esta, não sendo desmantelada como consequência das reformas de cunho neoliberal dos anos 1990, conforme abordado no início deste ensaio, moldaram-se como reflexo da nova agenda institucional dominante na virada do século. Assim, conforme tendência internacional, as agências reguladoras no Brasil passaram da condição de excentricidade a *default* institucional, cabendo o ônus da prova a quem as critica e não mais a quem as propõe (GILARDI; MAGGETTI, 2011). Assegura-se, assim, reputabilidade e poder a essas institucionalidades.

O enraizamento ou persistência de um modelo institucional, especialmente quando acoplado a dinâmicas de poder, provê a esse modelo elevado grau de sustentação (MAHONEY; THELEN, 2009; PIERSON, 2015). O PT simplesmente não dispunha da *firstmover advantage* (DE BONIS, 2016), da qual se aproveitou o governo Cardoso<sup>63</sup>. Dependência da trajetória (“*path-dependence*”) e travamento institucional (“*lock-in*”) também são argumentos estruturais há muito conhecidos na literatura institucional (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2000a).

Portanto, pela combinação da agenda de governo, da coalizão de suporte escolhida e das ideias e doutrinas teóricas absorvidas como prioritárias, pode-se afirmar que caso o PT buscasse colocar em prática o que propunha o documento *Concepções e Diretrizes do Programa de Governo*, acima referido, ou outra lista de reformas de similar contundência, as barreiras seriam imensas e politicamente arriscadas.

Por tudo isso, pode-se argumentar que a manutenção do regime, ao nível macro, esteve longe de representar frustração das escolhas do PT, pois atendeu às prioridades feitas pelos próprios governos petistas, aliado ao contexto que se conformou entre 2003 e 2016. Desse modo, a convenção institucionalista conservadora, suportada pelo neoinstitucionalismo de raiz econômico-neoclássica, como aponta Erber (2011), restou preservada. O *status quo*, nesse caso, detinha um viés muito elevado (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015).

### 3.3.3 GOVERNOS LULA E DILMA E O REGIME REGULATÓRIO: AVALIANDO H2

#### 3.3.3.1 *O Modo Petista de Regular: a busca pela simbiose entre planejamento e regulação*

As gestões petistas foram acompanhadas de críticas permanentes quanto à relação entre o governo e as agências reguladoras. Essas críticas tenderam a adotar uma mesma linha interpretativa sobre o papel das agências, neste caso, calcada na despolitização desses órgãos. Essa concepção programática almeja aos reguladores um grau de excepcionalismo na relação com o governo central, superprotegendo-os.

Entre trabalhos acadêmicos pertinentes, nota-se que alguns estudos, ao se aferrarem ao arquétipo regulatório idealizado, avançam conclusões incompletas ou ideologizadas, como no

---

<sup>63</sup> Cardoso, além de contar com um quadro exógeno propício às reformas que propôs, beneficiou-se de elementos intrínsecos e de um panorama político-ideológico favorável, o que, desde a posição periférica do Brasil, permitiu-lhe importar um modelo regulatório “de prateleira”, pronto para ser instalado.

caso de Mueller e Oliveria (2009), acima mencionado. Em Melo e Pereira (2017), por sua vez, afirma-se ter havido excessivo micro-gerenciamento nas agências reguladoras por parte dos governos petistas e que esses órgãos teriam sido deixados subequipados em seus quadros e enfraquecidos em sua autonomia. Contudo, não há nesse estudo suficiente sustentação empírica ou teórica para essas conclusões.

Indicações políticas para o comando das agências, o prolongamento da vacância de cargos de direção e o contingenciamento de recursos orçamentários desses órgãos durante os governos Lula e Dilma foram identificados em estudos mais rigorosos, a exemplo de Batista (2011), De Bonis (2016) e Peci e Vieira (2018), como sendo questões de menor impacto do que críticas apressadas podem fazer crer. A não ser que se agarre rigidamente à imagem de excepcionalismo das agências – ou à crítica ideológica –, não parece haver elementos suficientes a sugerir que tenha havido frontal ataque ou uma perseguição deliberada a esses órgãos, se comparado ao tratamento predominantemente conferido aos demais órgãos de Estado durante os governos do PT. Em diagnóstico acerca das agências, Sundfeld (2017), que parte de um entendimento indistintamente pró-mercado, oferece uma interpretação mais realista e ponderada quanto à organização e à efetividade das agências federais, ao afirmar que:

Boa parte das qualidades que faltam na atuação burocrática das agências reguladoras (...) faltam não só a elas, mas a toda a administração pública brasileira, em virtude de defeitos mais abrangentes, que afetam de modo global nosso sistema administrativo e nosso direito público”. (SUNDFELD, 2017, p. 84)

Nesse sentido, entendemos que uma análise mais aprofundada deve focar não na reprodução das críticas apressadas ou insuficientes, que se voltam a aspectos pontuais que teriam frustrado a perfeita implementação do modelo regulatório idealizado e o suposto excepcionalismo das agências reguladoras. Um exame das propostas de mudança levadas à frente pelos governos do PT mostra-se mais revelador das reais intenções dos mandatários do partido. Isso porque, como tratado acima, mesmo na ausência de mudança integral de regime, podem advir importantes alterações de segundo ou terceiro níveis, conforme didaticamente esclarece Hérítier (2005):

Raramente reformistas alcançaram um regime regulatório ‘correto’ desde o início. Ao contrário, eles se engajam em um processo de correção dos arranjos institucionais iniciais e dos instrumentos de modo a ajustar as estruturas existentes à luz da experiência acumulada (HÉRITIER, 2005, p. 217, tradução nossa).

A postura dos governos petistas com respeito às agências reguladoras, como já apontado, sofreu a influência de estruturas preexistentes e da experiência acumulada ao longo

dos anos de funcionamento das agências reguladoras federais<sup>64</sup>. Em consonância com o modelo de Eisner (2000), os governos Lula e, posteriormente, as administrações de Dilma, ao levarem à frente suas agendas de governo, também experimentaram a influência das ideias e doutrinas econômicas e administrativas dominantes, além da pressão de coalizões de interesse. Como vimos, esse quadro influenciou na continuidade do regime regulatório ao nível macro.

Situação comparável ocorreu nos Estados Unidos, quando da eleição de Bill Clinton, em 1992. Segundo Eisner (2000), em virtude de sua predisposição estatista – o que diferenciava o candidato democrata de seus adversários republicanos –, havia a expectativa de que Clinton viesse a impor significativas mudanças no regime regulatório de eficiência, caso eleito. No entanto, a posição centrista e conciliatória do já presidente Clinton foi, no âmbito regulatório, de continuidade. Essa continuidade, contudo, não significou paralisia. Lançaram-se inovações administrativas importantes, como alterações na forma de supervisão regulatória das agências e o estabelecimento de uma agenda unificada para os planos regulatórios a serem editados por todo o governo, o que obrigou maior disciplina por parte das agências reguladoras norte-americanas. Clinton também realizou mudanças transversais que recaíram sobre o nível burocrático-organizacional, buscando trazer as agências para um tipo de profissionalismo mais alinhado à agenda gerencialista de “reinvenção do governo”, recém encampada pelo mandatário democrata – ou seja, a NPM.

Essas mudanças foram possíveis porque, como observa Eisner (2000, p. xv, tradução nossa), “capacidades administrativas não são estanques. Elas podem mudar dramaticamente como resultado de legislação, alocação de recursos e decisões relativas à gestão de pessoal; elas estão em constante evolução em resposta às demandas diárias de implementação de política”. Ou seja, novas demandas sobre o aparato estatal em virtude de mudanças de agendas de governo e novas políticas públicas pressionam por mudanças proporcionais na camada de implementação – as quais, ao cabo, redundam em inovações administrativas. Ao detalharmos o modelo analítico de Eisner (2000) no início deste ensaio, expusemos essa rota causal.

No caso dos governos Lula e Dilma, intentou-se, como expressão do tipo de reformismo proposto, conciliar o Estado regulador com um novo projeto de ativismo estatal neodesenvolvimentista. Ou seja, idealizou-se uma proposta simbiótica e de tipo “ganha-ganha”.

---

<sup>64</sup> Apenas a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que surgiu em 2005, e, mais recentemente, a Agência Nacional de Mineração (ANM), em 2017, foram criadas após os governos de Cardoso.

Isso fica claro, por exemplo, na mensagem presidencial de envio do Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso, em 2006 – ano em que Lula se reelegeu. Naquele documento, ao mesmo tempo em que o governo afirma que “vem atuando no sentido de fortalecer o sistema de planejamento federal, visando garantir a identificação adequada de projetos prioritários e a recuperação progressiva da capacidade de investimento direto”, no parágrafo seguinte, estabelece que o contexto de “restrição fiscal” demanda o aperfeiçoamento da regulação, o que seria condição para “intensificar a participação do setor privado nos investimentos” (BRASIL, 2006, p. 24).

Coerente com essa visão, Nelson Barbosa, que ocupou cargos de alto escalão nos governos Lula e foi ministro do Planejamento e da Fazenda nos governos Dilma, afirma, em trabalho no qual é coautor, que “a visão desenvolvimentista do governo Lula também enfatiza o papel do Estado na regulação dos mercados, defendendo um papel mais ativo das agências reguladoras” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 12). Portanto, havia, por parte dos formuladores de política, uma interpretação otimista quanto à capacidade de fusão entre, de um lado, o ativismo e o planejamento estatal centralizado, e, de outro, o perfil regulador, com suas instituições preexistentes.

Nesse sentido, a criação do GT Interministerial, instaurado na Presidência da República nas primeiras semanas de governo de Lula, em 2003, reafirmou a prioridade dada ao tema da regulação pelo governo recém empossado. O GT voltou-se a questões de capacidade administrativa e redundou em propostas concretas do governo, como as listadas abaixo. Todas elas, contudo, inspiradas na “gramática regulatória” que o GT havia abraçado.

- Proposta de uma lei geral das agências reguladoras, harmonizando regras e procedimentos entre todas elas – Projeto de Lei n.º 3.337/2004 (numeração original);
- Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) – criado pelo Decreto n.º 6.062/2007;
- Aproximação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para fins regulatórios;
- Fortalecimento do quadro burocrático das agências reguladoras.

O último ponto acima, que concerne à burocracia de agências reguladoras, remete à criação de carreiras próprias e em regime estatutário, a partir de 2004<sup>65</sup>. O PT teve nesse ponto uma importante iniciativa de organização das agências. Por meio dela, reverteu-se o caráter *ad hoc* da gestão de pessoal dos reguladores setoriais, vigente até o final dos anos Cardoso. Em grande medida, esse ponto traduz a persistência da tradição burocrático-weberiana brasileira, que também alcançou as agências reguladoras.

Porém, a burocracia das agências foi mantida severamente restrita em sua capacidade de articulação intra-governamental, além de imbuída de um espírito antiestatista, atrelado à noção original de Estado regulador. Instituíram-se carreiras burocráticas insuladas e inertes em seu *locus* original, com reduzida capacidade de trânsito funcional e informacional com outros órgãos ou grupos de servidores públicos – o que é aderente à lógica de reformas dos anos 1990. Como esclarece Peters (2006), carreiras que não se expõem a outros órgãos e que atuam isoladamente têm grande dificuldade de exercer coordenação e de compreender a abrangência dos desafios do Estado. Avançar na análise desse elemento burocrático específico, contudo, não é o foco do presente ensaio<sup>66</sup>.

Todas as demais medidas listadas acima seguiram a orientação dada por “boas práticas” internacionais em regulação, alinhadas à agenda da “boa governança”. O projeto de lei geral das agências (PL das agências) buscava reafirmar o modelo regulatório descentralizado e sob o arquétipo da “política *versus* técnica”, com disposições que resguardariam a posição idealizada a ambos, ministérios e agências, e também a transparência e o controle social das ações regulatórias. Essas ideias estão absolutamente alinhadas à “boa governança”.

Em junho de 2004, em audiência pública sobre o PL das Agências realizada por Comissão Especial<sup>67</sup> da Câmara dos Deputados, o então ministro Antônio Palocci afirmou que a aprovação do projeto de lei seria um dos pilares da estratégia do governo para o aumento do

---

<sup>65</sup> Com a publicação da Lei no 10.871/2004, que versa sobre os cargos efetivos das agências reguladoras.

<sup>66</sup> O ensaio 3 desta tese discute à extensão esse ponto, relativo à burocracia de agências reguladoras e seu ajustamento sistêmico dentro da estrutura de Estado e ao longo dos anos de governos petistas.

<sup>67</sup> Acerca dos trabalhos da comissão especial da Câmara dos Deputados, criada para deliberar sobre o PL das agências, Nunes *et al.* (2007, p. 263) detalham o seguinte: “Em 22 de abril, constituiu-se uma Comissão Especial para apreciação do projeto de lei do Poder Executivo e dos projetos apresentados pelos parlamentares. Nos meses de maio a junho de 2004 ocorreram nove audiências públicas com a presença de autoridades do governo, representantes das agências reguladoras e especialistas em regulação de serviços públicos. A proposta era trazer para o debate público as principais questões que permeavam os projetos de lei então apresentados. Em 29 de junho, após o encerramento das audiências públicas, foi apresentado o parecer do relator, deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), o qual decidiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação do PL n.º 3.337/2004”.

investimento privado em infraestrutura<sup>68</sup>. Na mensagem presidencial ao Congresso do ano seguinte, 2005, o entendimento manifestado por Lula foi o mesmo: “o grande desafio é criar um ambiente favorável e seguro para que o setor privado possa ampliar os investimentos em infra-estrutura (...) o que está sendo construído, por exemplo, com a nova regulação do setor elétrico e com o projeto de lei das agências reguladoras” (BRASIL, 2005, p. 13). Entretanto, o PL das agências experimentou idas e vindas e, em certo sentido, espelhou a indefinição petista quanto à sua pauta central.

Exemplo contundente dessa indefinição está no fato combinado que corresponde, primeiro, ao destaque feito ao PL das agências na mensagem presidencial ao Congresso Nacional referente ao exercício de 2013<sup>69</sup>, o que elevou a matéria à condição de prioridade legislativa do governo; e, logo depois, em março de 2013, poucos meses após aquela mensagem, o envio pela presidente Dilma de solicitação à Câmara dos Deputados de retirada de tramitação do mesmo projeto de lei<sup>70</sup>. Sem que tenha ocorrido nenhum fato extraordinário entre uma ação e outra, o projeto ao qual o governo Dilma havia atribuído prioridade foi, poucos meses depois, abortado pelo próprio Executivo. A esse episódio, novas idas e vindas se seguiram e a matéria retornou à discussão no Congresso ainda em 2013, mas não mais pelas mãos do Poder Executivo. Um projeto de lei geral para as agências reguladoras federais não prosperou até os dias atuais, no final do governo do presidente Michel Temer, embora prossiga em lenta discussão no Congresso – no momento, como PL n.º 6.621/2016.

Outra medida relevante foi o PRO-REG. Esse programa, segundo o art. 1º de sua norma instauradora, atenderia ao objetivo algo vago de “contribuir para a melhoria do sistema regulatório e para a promoção da qualidade regulatória”, tendo sede na Presidência da República e contando com a participação do Ministério do Planejamento e da Fazenda em sua gestão estratégica. O programa foi impulsionado pela publicação, em 2008, do estudo da OCDE

---

<sup>68</sup> Notas taquigráficas da audiência com o Ministro Antônio Palocci na Comissão Especial do PL 3.337/2004, realizada em 17/06/04, disponível em <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0884/04>>, conforme acesso em 22/08/18.

<sup>69</sup> Mensagem ao Congresso Nacional, ano 2013, disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-dilma-rousseff-2013/@@download/file/Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20Dilma%20Rousseff%20-%202013.pdf>>, conforme acesso em 14/10/2018.

<sup>70</sup> Mensagem de retirada de proposição n.º 90/2013, do Poder Executivo, disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=06C493A17904BF5F6F5AD55D4921CE99.proposicoesWebExterno1?codteor=1065968&filename=Tramitacao-PL+3337/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=06C493A17904BF5F6F5AD55D4921CE99.proposicoesWebExterno1?codteor=1065968&filename=Tramitacao-PL+3337/2004)>, conforme acesso em 14/10/18.

sobre o Brasil intitulado *Brazil: Strengthening Governance for Growth*. Nesse relatório, a OCDE identificava *gaps* de implementação no modelo regulatório brasileiro e indicava rotas de melhoria, todas elas consoantes às medidas de qualidade regulatória patrocinadas pela organização (OCDE, 2008). Em particular, o documento da OCDE sublinhou a necessidade do país, por meio da atuação do PRO-REG, estabelecer um *locus* de supervisão regulatória superior – o qual, a exemplo de outros países, trataria de harmonizar visões e procedimentos regulatórios, facilitando a transparência e a estabilidade institucional. A OCDE recomendou também que se introduzisse a ferramenta de análise de impacto regulatório (AIR)<sup>71</sup> como instrumento de orientação à tomada de decisão regulatória.

O trabalho da OCDE serviu de chancela a objetivos já contidos no relatório do GT e almejados pelos implementadores do PRO-REG, como afirmou Luiz Alberto dos Santos, que ocupou o cargo de Subchefe da Casa Civil durante a maior parte das quatro gestões petistas e liderou as discussões acerca do tema regulatório no governo (SANTOS, 2009). A associação às boas práticas listadas pela OCDE detém simbolismo e é tida como indicativo de que o país reconhece a importância de ser moderno (LODGE, 2005). Essa organização tornou-se, durante os governos petistas, voz reinante em aspectos regulatórios e de governança pública no país<sup>72</sup>.

Pertencente ao arquétipo regulatório herdado de Cardoso, a predileção pelo modelo regulatório anglo-saxão permaneceu nos governos do PT, zelosamente difundido pela OCDE. O PRO-REG estabeleceu parcerias<sup>73</sup> com o governo estadunidense, do Reino Unido e do México, com os quais buscou absorver experiências na implementação de “melhores práticas” regulatórias, especialmente no tocante à AIR. Quanto a outra medida tida como “boa prática”, a criação de um órgão central de supervisão regulatória, os três países também foram

---

<sup>71</sup> A AIR é uma ferramenta amplamente difundida no plano internacional, consistindo em um dos principais itens do pacote de “boas práticas” regulatória. A aplicação da AIR tem por objetivo aferir, quantitativa e qualitativamente, os impactos principalmente econômicos e financeiros, mas, eventualmente, também sociais e ambientais de propostas regulatórias. Pode ser aplicada antecipadamente à publicação de uma determinação ou norma regulatória ou retrospectivamente, mensurando efeitos de medida já em curso. Subjacente à AIR está a ideia de calibragem fina e de intervenção comedida por parte do Estado junto a setores regulados, que cirurgicamente anteciparia custos e benefícios de propostas de ação – ou os enfrentaria *a posteriori*, em caso de AIR *ex-post*.

<sup>72</sup> Documento de 2010 da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda denota a reputação que a organização detinha junto aos formuladores de política brasileiros: “Ela [a OCDE] está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e preocupações do mundo atual, como a governança...” (BRASIL, 2010, p. 26).

<sup>73</sup> Conforme Boletim do PRO-REG de outubro de 2012, disponível em <<http://www.casacivil.gov.br/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2012/boletim-pro-reg-1o-semester-de-2012>>, com último acesso em 03/09/2018.



considerados como “modelos aplicáveis ao contexto organizacional e administrativo brasileiro” (SANTOS, 2009, p. 118).

Também foram organizados cursos a servidores brasileiros no *Institute of Brazilian Business and Public Management Issues* (IBI) da *George Washington University*<sup>74</sup>, nos Estados Unidos. O roteiro desses cursos voltava-se essencialmente ao aprendizado da experiência norte-americana, com destaque, novamente, para a AIR. Houve também a formação de uma rede latino-americana (LATIN-REG)<sup>75</sup> com o mesmo foco, envolvendo economias menores como o Chile, já pertencente à OCDE na época, além de aspirantes àquela organização, como Costa Rica, Colômbia e Peru.

Entretanto, iniciativas com países europeus de tradição jurídico-administrativa mais próxima da brasileira, como França e Alemanha, que detêm experiências diferentes do regime anglo-saxão no campo regulatório (BIANCULLI; FERNANDEZ-I-MARÍN; JORDANA, 2013; LEVY, 2005; THATCHER, 2002), não foram formalizadas ou, aparentemente, sequer tentadas. O mesmo vale para os países do BRICS, tema caro aos governos petistas em outras searas. Dada a força das regras globais em esferas institucionais, como, por exemplo, as normas exaradas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), é difícil imaginar que uma integração internacional de alto nível para a construção de um tipo alternativo de práticas de governança não fosse necessária. No plano regulatório, isso não foi uma preocupação dos governos Lula e Dilma.

Um ponto fundamental relativo a esses projetos de “melhoria regulatória” é que eles não caminharam sozinhos e isoladamente. Todas as medidas que sucederam ao GT de 2003 foram refletidas em documentos cruciais ou em propostas legislativas do Poder Executivo; algumas delas compuseram linhas de ação mais amplas, na intenção de atender ao projeto simbiótico que abarcaria planejamento e regulação. Isso se relacionava diretamente a metas de política industrial e de aprimoramento da infraestrutura nacional. No primeiro caso, iniciativas

---

<sup>74</sup> Conforme Boletim do PRO-REG de outubro de 2011, disponível em < <http://www.casacivil.gov.br/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2011/boletim-pro-reg-2o-semester-de-2011>>, com último acesso em 03/09/2018.

<sup>75</sup> Conforme Relatório de Gestão da Casa Civil de 2013, disponível em < <http://www.secretariadegoverno.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-controle-interno/auditorias-anuais-de-contas/casa-civil/relatorio-de-gestao-casa-civil-2013.pdf/view>>, com último acesso em 09/09/2018.

como, por exemplo, o Programa Inova<sup>76</sup>, que foi criado em 2011 com o objetivo de fomentar a inovação em áreas estratégicas para o governo, abarcou setores regulados como petróleo, energia elétrica e saúde. Portanto, seria natural que houvesse interação com instituições regulatórias para seu bom desempenho. Por sua vez, o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é exemplo ainda mais explícito.

O PAC foi lançado em 2007 como uma proposta de reengajamento com o planejamento estatal centralizado, via investimentos públicos diretos e por meio de empresas estatais. O programa foi beneficiado, no tocante ao financiamento público, por uma maior disponibilidade de espaço fiscal e o tratamento diferenciado de seus investimentos, que foram resguardados das metas de composição de resultado primário (ORAIR, 2016). Também havia preocupações explícitas no PAC no sentido do aumento da atração de investimentos privados, na esteira do aumento do investimento público e da melhoria do “ambiente de negócios” (“*crowding-in*”) (CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016; MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2018). O PL das agências foi uma iniciativa dessa natureza, constando do PAC desde seu lançamento. Como esclarece Santos (2009, p. 112), “O projeto [de lei das agências] foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento em 2007 como prioridade do governo, sendo uma das principais matérias do Poder Executivo na agenda do Congresso.”

A interação entre os níveis de planejamento governamental e de regulação econômica é particularmente relevante no âmbito da formulação e implementação do PAC e de seu “adendo”, o PIL (Programa de Investimento em Logística). Criado em 2012 como complemento ao PAC, o PIL detinha metas ambiciosas para a concessão de aeroportos, rodovias, portos e ferrovias (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2018). A gestão desses dois programas agiu sobre importantes estruturas estatais e buscou inaugurar novas instituições como nenhum outro eixo de política pública no período petista. Foram, portanto, muito mais do que programas de dispêndio fiscal ou de aceleração do crescimento (ABRUCIO, 2011; SOARES; ASSUNÇÃO, 2015).

Constituiu-se o PAC, como definem Cardoso Jr. e Navarro (2016), num verdadeiro “laboratório de experimentos institucionais”, com uma série de medidas implantadas em diversas áreas, desdobrando-se em importantes inovações institucionais. Foram exemplos a

---

<sup>76</sup> Vide modalidades no Inova em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/plano-inova-empresa>>, conforme acesso em 99/09/18.

criação do marco regulatório do saneamento básico (lei n.º 11.445/2007), o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) (lei n.º 12.462/2011), a lei de partilha do petróleo (lei n.º 12.734/2012) e a criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) (lei n.º 12.743/2012).

Inovações na camada das capacidades administrativas também foram geradas, como a criação de cargos públicos para o planejamento e da própria EPL (CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016). Segundo Abrucio (2011), com o início do PAC, tentou-se de fato aliar um projeto de gestão e de aprimoramento institucional ao modelo maior de desenvolvimento proposto pelo governo – as decisões de política pública puxariam as práticas de gestão. O autor ainda lança o diagnóstico de que o PAC “reordenou parte do Estado nacional, algo que não poderá ser ignorado pelos próximos governantes” (ABRUCIO, 2011, p. 124). Nessa linha de análise, o PAC seria não apenas um programa de crescimento econômico, mas também de aceleração da ação governamental e de valorização da implementação multissetorial de projetos prioritários, partindo primeiramente da área de infraestrutura (SOARES; ASSUNÇÃO, 2015). Seria também um programa reformista, haja vista as mudanças organizacionais, em processos decisórios e instituições incluídas no PAC (ABRUCIO, 2011).

O PAC expressou o engajamento com um neodesenvolvimentismo híbrido, ao mesmo tempo planejador, ativo, regulador e corretivo. O hibridismo tentado pelo PT pode ser interpretado, analiticamente, como um esforço de construção de uma variedade polimorfa de Estado. Levi-Faur (LEVI-FAUR, 2006, 2011, 2013) reflete sobre a ideia de polimorfia estatal tendo a regulação como objeto. Segundo o autor, em economias capitalistas modernas, diferentes “morfologias” de política e gestão da economia tendem a operar em justaposição, não havendo que se falar em escolhas mutuamente excludentes e grandes reversões de modelos, mas sim em gradações. Nesse sentido, tanto objetivos regulatórios *stricto sensu* – isto é, corretivos – como desenvolvimentistas poderiam coexistir, variando em substância. Tal esforço também dialoga com o “hibridismo” que, segundo Evans (2005, 2010), exige-se do Estado desenvolvimentista do século XXI, com o Estado agindo de modo protetivo e democrático junto à sociedade tanto quanto via sinalizações corretas aos agentes de mercado.

### 3.3.3.2 *Discussão da Natureza e dos Efeitos da “Não-Mudança”*

Ocorre que não se pode deduzir de experiências práticas de coexistência entre diferentes morfologias de Estado perfeita complementaridade. A união entre morfologias num hibridismo virtuoso não está assegurada pela mera coexistência de modelos. Da dialética polimorfa podem surgir diversas “variedades de estado regulador” (LEVI-FAUR, 2006), as quais, por sua vez, deterão diferentes graus de eficácia. A avaliação de casos concretos deve ser feita considerando-se o nível de consistência interna do modelo – ou variedade –, averiguando a existência de maior ou menor sincronia e coesão do aparato estatal.

Nesse sentido, Boyer (2005) sublinha que complementariedade institucional seria preferível à coexistência ou mesmo à coerência, pois é somente na primeira que a junção de partes separadas resulta superior à soma entre elas. Complementariedade é atingida quando um modelo institucional reforça o outro, em fluxo dinâmico (AMABLE, 2016; DEEG, 2005).

Ocorre que, conforme se depreende das análises de Sá e Silva e Lassance (2013) e de Cardoso Jr. e Navarro (2016), apesar de ambos PAC e PIL terem gerado diversas inovações institucionais, elas operaram majoritariamente no nível macro, recaindo sobre marcos legais e legislações infraconstitucionais – assim, complementando ou verdadeiramente inaugurando arranjos institucionais. O PL das agências, como também a proposta de reformulação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), a qual redundou num novo formato para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (lei n.º 12.529/2011), eram ambas medidas do PAC que agiam sobre a capacidade regulatória do Estado. De alguma forma, podia-se esperar que o hibridismo permeasse essas medidas, com inovações no plano interno do regime regulatório que valorizassem a polimorfia contida na combinação entre o Estado ativo e o Estado passivo – ou regulador.

Além de ser uma característica própria do neodesenvolvimentismo petista, há precedentes internacionais que revelam a recorrência de modelos “idiossincráticos”. Se, por um lado, o hibridismo parece ser até certo ponto inexorável, dado se tratar de “uma constante histórica no desenvolvimento dos Estados modernos”, como afirma Evans (2005, p. 27, tradução nossa), por outro, há potenciais vantagens no pluralismo institucional, pois se expande a cesta de opções e de (re)combinações institucionais possíveis (BERK, 2009). A diversidade é positiva e algum nível de heterogeneidade pode facilitar inovação. Mas, para que isso ocorra, segundo Crouch (2005), é preciso complementariedade, o que é impulsionado por proximidade

institucional (“*institutional closeness*”) e disposição à troca, assim, reduzindo o custo de transação da cooperação entre esferas institucionais. Isso pode valer entre instituições de planejamento e regulação, desde que ausentes *fronteiras* ou barreiras formais ou informais substantivas em contrário<sup>77</sup>.

No entanto, a estratégia do PT para o uso conjugado das instituições de planejamento e regulação não parece sugerir que seus governos buscaram alavancar o “sincretismo institucional” (cf. BERK, 2009). Na proposta petista de aprimoramento da capacidade regulatória, percebem-se as seguintes limitações, as quais tem efeito contrário ao melhor aproveitamento do hibridismo existente:

- Perspectiva não evolucionária e não inovadora da regulação;
- Disciplinamento e procedimentalização crescentes, sem abertura à adaptabilidade e a maior dinamismo;
- Mecânica de retroalimentação de um modelo regulatório restritivo e de aspectos anacrônicos para o Brasil.

No primeiro e no segundo casos, as recomendações do GT e a forma de atuação do PRO-REG, assim como o PL das agências, buscavam reforçar um modelo estático e estanque, aprofundando o disciplinamento das agências e procedimentalizando-as ainda mais. Roberts (2010) chama a atenção para o que define como “lógica da disciplina”, que diz respeito ao roteiro por meio do qual se justificam iniciativas de engessamento de procedimentos administrativos em nome de um tipo de “neoinstitucionalismo tolo”, sob o argumento da transparência e da eficiência estatal.

A percepção dos governos petistas era a de que, para corrigir a incompletude do regime regulatório, seria necessário o achatamento das diferenças existentes entre os reguladores setoriais, padronizando-os via formalização minuciosa e com pontos de controle transversais às agências. Isso fica evidente ao se observar as medidas lançadas, inclusive a proposta de uma lei geral.

---

<sup>77</sup> Diferentemente do paradigma anglo-saxão de regulação, França e Alemanha oferecem modelos híbridos interessantes, como no caso da menor importância atribuída à figura do regulador independente na Alemanha e, na França, o ativismo estatal por vias diplomáticas, com o investimento na modificação de instituições supranacionais de modo a beneficiar a política industrial francesa e suas empresas nacionais (LEVY, 2005).

Entretanto, como lembra Black (2002b, p. 180, tradução nossa), “o aumento da precisão, por si só, não trará a certeza que se procura. Na verdade, como a análise de sistemas regulatórios tem demonstrado, mais precisão resulta em sobrecarga de regras”. Acerca do PL das agências, é exatamente esse o receio expresso por Sundfeld (2017), quando afirma que uma lei geral, ao gerar efeito semelhante ao previsto por Black (2002b), seria de pouca utilidade, fazendo mais sentido liberar-se a execução de ajustes em leis setoriais específicas.

Dar importância à flexibilidade e à adaptabilidade é crucial para o ganho em capacidade regulatória, especialmente à luz da inescapável complexidade e incerteza que arranjos regulatórios experimentam (FIANI, 2016; HAMMERSCHMID; WEGRICH, 2016). Não se desprende das iniciativas propostas pelos governos petistas, acima descritas, um esforço claro nesse sentido. Preferiu-se convergir para a proposta mais restrita e previsível de qualidade regulatória, gerando sucessivos feedbacks positivos a partir da reafirmação constante e uníssona do modelo regulatório anglo-saxão, contido na agenda da OCDE (FIUZA; SALGADO, 2015).

Como esclarece Greif (2006), um padrão institucional constantemente reforçado passará em algum momento a se autorreproduzir autonomamente. Não por outro motivo, as agências reguladoras começaram a organizar suas próprias ações internas à semelhança da mensagem reproduzida pelo PRO-REG e pela OCDE, particularmente no tocante à AIR (CUNHA; RODRIGO, 2013; PECI; SOBRAL, 2011). Isso elevou o enraizamento do modelo idealizado, além do investimento organizacional e individual de servidores públicos nessa mesma abordagem, numa dinâmica que conferiu a ela ainda mais poder e rigidez institucional (PIERSON, 2015).

O PRO-REG foi particularmente relevante nessa dinâmica, pois atuou sobre aspectos informais, por meio do treinamento e da difusão de conhecimento e da solidificação do repertório ideacional. Somente até 2011, o PRO-REG já havia capacitado cerca de 2000 servidores federais no país; além de outras tantas dezenas em iniciativas de capacitação no exterior, particularmente nos Estados Unidos<sup>78</sup>. Se a isso se soma o fato de que, com a última modificação normativa pertinente, a Lei 12.823/2016, elevou-se o quantitativo de cargos das agências reguladoras federais para mais de 9500 postos, tem-se uma noção aproximada do efeito multiplicador que o feedback positivo formal e cultural pode ter tido.

---

<sup>78</sup> Conforme Relatório de Gestão da Casa Civil de 2011, disponível em <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-controle-interno/auditorias-anuais-de-contas/casa-civil/relatorio-de-gestao-casa-civil-2011.pdf/view>>, com último acesso em 09/09/2018.

Além disso, uma vez que o serviço público federal tem se desbalanceado, do ponto de vista do quantitativo de quadros e capacidade operacional, em favor de atividades de controle e regulação e em detrimento de atividades e planejamento (PAGNUSSAT, 2015; SAAD-FILHO, 2012), potencializa-se ainda mais o enraizamento da “gramática regulatória” conservadora, no Brasil. É essencial questionar até que ponto essa dinâmica se autorreforça no tempo e, assim, torna o regime regulatório brasileiro, por um lado, estruturalmente robusto e super-institucionalizado – o que é, em certa medida, uma tendência global (ANHEIER; ALTER, 2016) –, mas, por outro lado, permanentemente anacrônico para as necessidades do desenvolvimento nacional. Isso é uma importante questão empírica que deverá se revelar no médio e longo prazos.

Dado esse cenário de iniciativas tentadas pelos governos petistas, não é possível notar avanços no sentido de uma capacidade regulatória que não seja a de baixa intensidade, ou seja, circunscrita aos limites da agenda hegemônica do Banco Mundial e da OCDE, de cunho ortodoxo. Se, conforme indicado anteriormente, a capacidade regulatória é medida pela eficácia das inovações institucionais surgidas em resposta a novas demandas colocadas sobre o Estado e a burocracia, e as novas demandas trazidas pelos governos de Lula e Dilma envolviam conjugar, de modo eficaz, planejamento e regulação, o tipo de capacidade regulatória buscado haveria de ser diferente, mais ajustado à proposta simbiótica. Potencialmente, uma capacidade regulatória mais espessa, de alta intensidade e consistente com o ativismo estatal heterodoxo, refletiria ganhos mais substantivos do ponto de vista da abertura à inovação institucional, ao exercício da discricionariedade burocrática, à valorização de elementos contextuais e, por fim, à politização da regulação, integrando suas instituições de modo coordenado e dinâmico à política pública como um todo.

Não houve esse esforço por parte dos governos petistas, **o que nos leva a invalidar H2**, visto que não foram introduzidas modificações intrarregime condizentes com aspectos desenvolvimentistas e heterodoxos. Insistiu-se num formato passivo de regulação, ortodoxo, sem estreitamento com a mesma mentalidade heterodoxa que impulsionava outras áreas de governo, inclusive a política fiscal. Somente um estreitamento desse tipo permitiria avançar um “proativismo regulatório [que] pode abrir caminhos, moldando a regulação de modo a alcançar objetivos de política [e] modificando condições de mercado” (MELODY, 2002, p. 70, tradução nossa). Além das condições de mercado, também as condições de elaboração e implementação de políticas.

Prevaleceu uma postura inercial e pouco criativa do PT que, diferentemente do nível macro, esteve ausente de escolhas próprias que não a da simples reprodução de “melhores práticas” ortodoxas. No nível meso, a escolha foi por nada de novo escolher, anuindo-se à receita previsível da emulação e do isomorfismo. Por questões de ordem meramente prática, agências reguladoras foram pontualmente trazidas ao diálogo sobre políticas públicas e mesmo à implementação de ações de conotação desenvolvimentista, com na órbita da política industrial (PRADO, 2014; SCHNEIDER, 2015). Contudo, esses casos permaneceram isolados e indiferentes às propostas do Poder Executivo para o regime regulatório.

Como afirmam Crouch e Keune (2005, p. 86, tradução nossa), “devemos esperar de atores racionais mas míopes a preferência pela manutenção em seu repertório apenas da única ‘melhor maneira’ que eles inicialmente encontraram”. O PT preferiu não assumir os custos da mudança, que só é efetiva caso se esteja disposto a pagar o preço por comportamentos incongruentes e que lancem rotas alternativas (DEEG, 2005; STREECK; THELEN, 2005). Os governos petistas optaram por contínuas ações que resultaram em estagnação institucional, o que pode ter beneficiado grupos burocráticos específicos e atendido aos imperativos do presidencialismo de coalizão, mas não trouxe a regulação para mais perto de um projeto de desenvolvimento estruturalmente orientado.

Parte da explicação está mesmo no simples fato de que o PT compreendeu a regulação pela gramática conservadora. Além disso, como os investimentos em infraestrutura tiveram grande carga de financiamento e liderança públicos, especialmente nos primeiros anos do PAC, relegou-se a função regulatória para segundo plano, sem uma postura crítica e construtiva própria. Ou seja, havia uma questão de *timing* político importante (PIERSON, 2000b). Essa versão é corroborada por Machado, Gomide e Pereira (2018). Porém, também não se pode perder de vista o conjunto de concessões lançadas pelos governos petistas, que, senão outros, poderiam ter servido de pontos de entrada para uma maior proatividade institucional junto ao regime regulatório.

Ainda que em perspectiva exploratória, pois não há um contrafactual que permita produzir uma análise de maior exatidão, há efeitos potenciais derivados do padrão de não-decisão petista. No plano da implementação de políticas, pode ter havido subutilização do potencial real das agências reguladoras enquanto órgãos de Estado. Por exemplo, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) identificou, com foco no setor farmacêutico, “não haver sintonia entre as instituições que apoiam o desenvolvimento tecnológico e aquelas que atuam



na regulação” (CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 2008, p. 71). Na área de logística, a Anac registrou em seu planejamento estratégico<sup>79</sup> para os anos de 2015 a 2019 a necessidade da própria agência desenvolver canais de contribuição à formulação de políticas públicas, pois o órgão entendeu como necessário se fazer mais presente em discussões acerca de projetos de impacto setorial.

A literatura especializada mostra que um movimento expansivo das agências reguladoras é algo até certo ponto natural, resultante da decantação do modelo institucional dessas organizações, com o decurso do tempo (MAGGETTI, 2009; OSSEGE, 2016). A própria OCDE passou a fazer diagnóstico semelhante, ao afirmar que “a atividade regulatória tem se tornado cada vez mais importante nos estados modernos, tanto na formulação de políticas quanto na execução da política... reguladores são crescentemente prospectivos” (OCDE, 2014, p. 13, tradução nossa). Reguladores gradualmente absorvem um papel técnico-consultivo, operando tal qual fiduciários de conhecimento (“*knowledge brokers*”)<sup>80</sup> dentro de governos, além de serem atores políticos em si mesmos, conforme expressam Gilardi e Maggetti (2011):

... agências independentes jogam um papel central na elaboração de leis relacionadas a suas áreas de competência (...) isso sugere que a atividade de reguladores independentes não está limitada à supervisão de mercados e funções técnico-regulatórias, mas que reguladores estão desenvolvendo um papel político chave (GILARDI; MAGGETTI, 2011, p. 209, tradução nossa).

O PT não orientou um processo desse tipo. Portanto, é no mínimo questionável a real efetividade da simbiose pretendida pelos governos petistas, envolvendo regulação e planejamento. Ademais, quando, como no caso do Brasil, existem deficiências claras de planejamento e coordenação governamental, conforme identificado por Gomide *et al.* (2018) para a governança de infraestrutura, questiona-se o fato das agências se mostrarem apartadas do processo de elaboração das políticas, justamente pelo fato de serem órgãos mais bem equipados do que a média. Cunha, Pereira e Gomide (2017) identificaram esse apartamento por meio de déficits interativos entre burocracias de agências reguladoras e o restante do setor público, na comparação com o tipo de interação que as primeiras mantêm com o setor privado<sup>81</sup>.

Entende-se que o PT, ao escolher não escolher, abriu mão de liderar um processo de reposicionamento proativo do braço regulador do Estado. Contudo, essa postura pouco

---

<sup>79</sup> Disponível em < [http://www.anac.gov.br/A\\_Anac/institucional/planejamento-estrategico](http://www.anac.gov.br/A_Anac/institucional/planejamento-estrategico)>, conforme acesso em 01/09/18.

<sup>80</sup> O ensaio 3 tratará mais dessa discussão, e sobre o papel de “*knowledge brokers*” de órgãos reguladores.

<sup>81</sup> O ensaio 3 desta tese retoma a discussão desse ponto.

sofisticada quanto à orquestração ao nível meso, gerando potencial perda de oportunidades em face do projeto maior de governo e do risco de inconsistência institucional de mais longo prazo, é um problema maior dos governos do PT, não se restringindo à área de regulação. O ativismo dos projetos de desenvolvimento de Lula e Dilma não produziu uma visão estratégica clara e específica para o Estado, inexistindo uma efetiva vinculação de temas de administração pública à macroconcepção do projeto de desenvolvimento (CARDOSO JR.; GOMIDE, 2014; DINIZ, 2013)<sup>82</sup>. Reinou um “pragmatismo acentuado como método de governo e de reestruturação da administração pública” (CARDOSO JR.; GOMIDE, 2014, p. 35).

Diante da ausência de conjunturas críticas que permitissem maior maleabilidade e espaço para empreendedorismo institucional (CAPOCCIA, 2015), a alternativa para o PT seria agir consciente e estrategicamente sobre elementos de governança internos ao modelo institucional (HAYASHI, 2010; HOWLETT; RAMESH, 2016). Isso demandaria algum tipo de adaptação ou conversão – ainda que gradual –, o que, por sua vez, requereria intencionalidade e clareza de propósitos (MAHONEY; THELEN, 2009). Não o fazendo, os governos do PT contribuíram para a pavimentação de uma rota institucional, no regime regulatório, não exatamente condizente com as reais necessidades do desenvolvimento nacional.

### 3.4 NOTAS CONCLUSIVAS

Neste ensaio, avaliaram-se ações dos governos petistas de Lula e Dilma sobre o regime regulatório herdado das administrações anteriores, do ex-presidente Cardoso. Exploraram-se elementos aos níveis macro e meso, além de dinâmicas contextuais que agiram delimitando o espaço de ação e a tomada de decisão petista.

Notou-se que, a despeito de uma franca inclinação neodesenvolvimentista dos governos dos mandatários petistas, na esfera regulatória, a postura foi de elevado continuísmo. Porém, diferentemente de revelar frustração de tentativas petistas de subverter o regime regulatório

---

<sup>82</sup> Há, também aqui, uma semelhança com o desenvolvimentismo, mais amplamente. Como esclarecem Karo e Kattel (2014), linhagens “desenvolvimentistas” não são nada prósperas quando se trata de dimensões de *policy making*. Segundo os autores, há um viés de política (“*policy bias*”), na medida em que “discussões sobre desenvolvimento são geralmente substantivas, e o ‘o que’ é mais importante do que o ‘como’” (KARO; KATTEL, 2014, p. 81, tradução nossa).

vigente, ao nível macro, a continuidade foi tributária, em larga medida, de escolhas realizadas pelos próprios líderes petistas.

Ao nível meso, contudo, demonstrou-se haver indecisão e, mais ainda, submissão do PT à agenda regulatória conservadora. Os governos petistas idealizaram uma simbiose perfeita entre a esfera ativa e a esfera corretiva ou estabilizadora – regulatória – do Estado que, em realidade, não parece ter ido além de uma mera coexistência entre modelos institucionais. Para haver efetiva e produtiva simbiose, com um resultado superior e de longo prazo, maior coesão e complementaridade deveriam de ter sido buscadas. Não foi esse o caminho trilhado pelos governos petistas, resultando em possíveis comprometimentos de longo prazo à efetividade estatal<sup>83</sup>, particularmente à vista de projetos nacionais de desenvolvimento estruturalmente orientados.

---

<sup>83</sup> Segundo Pollitt (2012), diferente da eficiência, que remete ao enunciado “fazer mais com menos”, a efetividade toca ao grau de atingimento das metas de governo mediante as entregas e ações tomadas por ele. Assim, segundo o autor, é perfeitamente possível que políticas públicas sejam eficientes sem serem efetivas, e vice-versa.

## 4 ENSAIO 3: O HIBRIDISMO BUROCRÁTICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E IMPLICAÇÕES SISTÊMICAS<sup>84</sup>

### 4.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Este ensaio aborda o processo de enraizamento das agências reguladoras federais no aparato estatal brasileiro, voltando-se especificamente à **regulocracia**, ou seja, o corpo burocrático desses órgãos. Faz-se, assim, uma aproximação ao nível micro de análise, focalizando a pesquisa junto a dinâmicas institucionais e a formação de preferências e rotinas de servidores públicos de carreira. Desse modo, complementa-se o ensaio 2, o qual tratou de níveis macro e meso. Neste terceiro ensaio, além de manter-se o quadro temporal e político do ensaio 2, circunscrevendo a análise ao período dos governos dos ex-presidentes Lula e Dilma, também se aproveita, pontualmente, do tratamento teórico-conceitual oferecido no ensaio 1.

Busca-se neste terceiro ensaio, portanto, ir mais a fundo naquilo que o processo de implantação do modelo de agências reguladoras teve como consequência sobre a dimensão burocrática. Com isso, discute-se as possíveis repercussões sobre o funcionamento do Estado, com vistas à implementação de projetos de desenvolvimento e à luz da crescente importância relativa das instituições regulatórias no atual estágio do capitalismo global e também brasileiro.

Na próxima seção deste ensaio, revisitam-se as especificidades da regulação e das reformas institucionais das quais emergiram as agências reguladoras, dando ênfase à construção da noção de independência administrativa e sua síntese ao nível burocrático. Posteriormente, detalham-se algumas fragilidades do modelo convencional, no tocante às características idealizadas à regulocracia. Em seguida, na terceira seção, analisam-se as especificidades da regulocracia brasileira, destacando, sobretudo, a formação do perfil híbrido que hoje vigora. Esse perfil combina um componente estatista weberiano e uma posição utilitarista de gestão da economia – esta, mais conectada à gênese das agências brasileiras. Finaliza-se com breves notas conclusivas.

---

<sup>84</sup> Este ensaio é uma versão aprimorada e consolidada de dois trabalhos publicados originalmente como: Bruno Queiroz Cunha, *Os “Regulocratas”: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*, Texto para Discussão Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) nº. 2311, 2017; e Bruno Queiroz Cunha, “As Agências Reguladoras Brasileiras e Seu Hibridismo Burocrático”, in *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*, org. Roberto Pires, Gabriela Lotta, e Vanessa Elias Oliveira (Brasília: Ipea), 2018, cap. 15, p. 383–405.

## 4.2 AS ESPECIFICIDADES DA REGULAÇÃO E DE SUA BUROCRACIA

### 4.2.1 A GÊNESE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A CONSTRUÇÃO DA IDEIA DE “INDEPENDÊNCIA”

Como sucedâneo de reformas institucionais de caráter liberalizante e pró-mercado, um tipo específico e delimitável de órgão regulador, qual seja, a agência reguladora, passou a integrar o roteiro de propostas de reformas administrativas mundo afora, aportando no Brasil nos anos 1990. Esse movimento reformista ancorou-se, em particular, em concepções neoinstitucionalistas (no sentido econômico), de orientação neoclássica (ANDREWS, 2013).

Iniciadas na última década do século XX, reformas institucionais promovidas especialmente em meio a programas de apoio técnico-financeiro a países em desenvolvimento, tidas como de segunda geração, dedicaram-se a instâncias internas da mecânica do Estado (SCHNEIDER; HEREDIA, 2003). Entende-se que esse estágio também coincidiu com a ascensão do “capitalismo regulatório”, dadas as novas prioridades dos governos na gestão econômica, mais indiretas e focalizadas do que antes (BRAITHWAITE, 2008; LEVI-FAUR, 2005). Indistintamente, nota-se nesse processo um entrelaçamento com os eixos de suporte à Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2006).

Por detrás dessa abordagem de reformas de Estado estava a intenção de promover a difusão de instituições e políticas públicas ditas “corretas”, em um balizamento retirado de princípios neoclássicos. Quanto a isso, Chester (2016) esclarece que:

Políticas públicas contemporâneas são quase que exclusivamente enquadradas nos conceitos abstratos de competição, eficiência, oferta e demanda, ou a necessidade de endereçar falhas de mercado. Esse é o léxico da economia neoclássica, o qual apresenta o mercado como um ideal normativo baseado num conjunto de suposições abstratas (CHESTER, 2016, p. 191, tradução nossa).

Instituições corretas seriam também de escopo indireto, “negativo” ou passivo, como tendem a ser, por exemplo, os instrumentos de *accountability* e transparência, além da regulação (SCHNEIDER; HEREDIA, 2003). Nesses casos, o papel do Estado é geralmente voltado à mitigação de instabilidades e desníveis informacionais, estabilização de trocas e arbitramento de transações, e não à criação efetiva ou direcionamento da dinâmica econômico-social (JAYASURIYA, 2001). Em etapa anterior do capitalismo mundial, de maior protagonismo do Estado, priorizavam-se instrumentos de natureza “positiva” – ou ativos –, como planejamento

estatal de longo prazo, produção e provisão direta pelo Estado de bens e serviços e outros mecanismos de dispêndio público e de distribuição de orçamento e rendas (MAJONE, 1997)<sup>85</sup>.

Com as reformas de segunda geração, a regulação, suas institucionalidades e dinâmicas próprias recebem, além de uma roupagem predominantemente passiva, enorme destaque. A lógica da agencificação, isto é, o processo de descentralização do Estado no sentido da expansão das agências autônomas e insuladas, cumpriria com o propósito de mitigar a instabilidade e a inconsistência temporal próprias de ambientes democráticos (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2006). Conforme assevera Majone (1997, p. 153, tradução nossa), em artigo seminal e de viés tradicionalista, “a real vantagem comparativa das agências [reguladoras] independentes é a combinação de *expertise* e ‘continuidade de propósitos’, (...) [pois] continuidade política é notoriamente difícil de alcançar em democracias”. Desse modo, por intermédio das agências reguladoras, incertezas poderiam ser atenuadas, viabilizando projeções de retorno a investidores privados e, assim, justificando as reformas (MUELLER; PEREIRA, 2002)<sup>86</sup>.

Desse movimento reformista resultou uma verdadeira corrida por harmonização internacional em torno de padrões, práticas e técnicas regulatórias de viés utilitarista. Uma peça quase que mandatária no pacote de reformas foram as agências reguladoras, idealizadas como administrativamente independentes – em especial no caso de indústrias de rede e de infraestrutura. Às agências reguladoras se recomendava um conjunto de características e atributos organizacionais particulares, os quais envolveriam, entre outros, a autonomia administrativa e orçamentária frente ao governo central, inclusive no tocante ao recrutamento e à remuneração de seu quadro de pessoal<sup>87</sup>.

Portanto, metas ligadas à geração de segurança jurídica, despolitização e priorização da técnica frente à política – ou a “purificação técnica” – foram nucleares às reformas administrativas das quais nasceram as modernas agências reguladoras, inclusive as brasileiras. A almejada independência administrativa de entes reguladores atenderia integralmente a esses objetivos. Aos reguladores não caberia integrar o exercício da política ou a pactuação de

---

<sup>85</sup> Isso também envolvia submeter os instrumentos indiretos aos diretos – por exemplo, nas circunstâncias em que a regulação para a entrada ou saída de produtos e firmas estava sujeita a metas de desenvolvimento industrial. Em outras palavras, significava ter na regulação uma peça de suporte a, por exemplo, programas ativos de cunho desenvolvimentista.

<sup>86</sup> Essa agenda foi tratada no ensaio 1 desta tese como a “regra de ouro” da regulação ortodoxa, a qual, conforme exemplificado também no ensaio 1, tem apresentado limitações no caso brasileiro.

<sup>87</sup> O ensaio 2 desta tese abordou o rol particular de características e atributos almejados às agências reguladoras como a expressão de um tipo de “excepcionalismo” a elas conferido.

questões próprias da formulação de políticas públicas, mas sim sua implementação, pura e simples. Nessa visão estática, agências reguladoras operariam em piloto automático, servindo tal como “correias de transmissão” de sentido único. Não exerceriam, portanto, nenhum tipo de atrito na interligação entre as decisões de ordem política e o tecnicismo econômico-financeiro da prática regulatória (CROLEY, 2008).

#### 4.2.2 AS CARACTERÍSTICAS PROTOTÍPICAS DA “REGULOCRACIA”

David Levi-Faur e colegas foram os primeiros a analisar o que chamaram de “regulocratas”, ou seja, o conjunto de profissionais que, na esteira das reformas regulatórias no final do século XX, passaram a compor quadros e ocupar posições gerenciais em agências reguladoras mundo afora (GILARDI; JORDANA; LEVI-FAUR, 2006; LEVI-FAUR, 2005; LEVI-FAUR; JORDANA; GILARDI, 2005). Ao descreverem a difusão do capitalismo regulatório, Levi-Faur, Jordana e Gilardi (2005, p. 23, tradução nossa) argumentam que as “agências reguladoras servem como uma plataforma institucional para um novo tipo de agente de Estado, o ‘regulocrata’”.

O surgimento desse novo tipo de profissional em meio às reformas regulatórias significou também a uniformização de expectativas quanto ao perfil funcional e técnico dos regulocratas. Em outras palavras, é possível apontar características essenciais que, à luz do modelo prototípico de agências reguladoras, seriam idealizadas a seus recursos humanos principais.

Como já referido e mais extensamente detalhado a seguir, as características tidas como ideais da regulocracia são condizentes com os eixos centrais da Nova Gestão Pública. Porém, se, por um lado, pode-se entender a regulocracia como uma extensão desse modelo de gestão, por outro, há elementos específicos que a especializam como grupo burocrático, o que é marcante no caso brasileiro. Em larga medida, as especificidades decorrem da expectativa que reformas pró-mercado depositaram na execução da função regulatória, à qual se passou a atribuir primazia como mecanismo de gestão econômica pelo Estado.

O peso dado à regulação dos anos 1990 em diante, além da especificidade técnica e do impacto socioeconômico que muitas de suas pautas ensejam – junto ao mercado e à sociedade –, moldam também o tipo de interlocução estabelecido com a política partidária e a dinâmica

da *accountability* política. Tal fato gera peculiaridades, como, por exemplo, a ocorrência de elevados coeficientes meritocráticos em agências reguladoras mesmo em contextos administrativos nos quais o clientelismo prevalece, como em algumas nações latino-americanas, conforme estudo de Parrado e Salvador (2011).

Ademais, as exigências quanto à excelência técnica e à imparcialidade decisória que se colocam aos órgãos reguladores transmutam-se em símbolo de modernidade e de distinção reputacional. O resultado é que agências reguladoras e seus representantes, especialmente os servidores de carreira – que tem uma relação de longo prazo com os órgãos –, recorrem a esse componente reputacional de maneira particular e intensa, fazendo-se mais defensivos e protetivos de sua identidade que outros grupos funcionais (CARPENTER, 2010; LODGE, 2014a). Portanto, do ponto de vista analítico, está-se diante de um objeto delimitável por suas particularidades teóricas e práticas.

Nesse sentido, e repercutindo a visão exclusivista que, de maneira prescritiva, separa a política e a técnica em propostas de reformas regulatórias, uma primeira característica prototípica da força de trabalho das agências é a rigorosa *expertise técnica*. Seria unicamente no terreno da técnica que as agências reguladoras habitariam, segundo a *rationale* por detrás desse componente. Assim, estar-se-ia diante não de um profissional generalista, o qual se ocuparia de fluir informações em diferentes direções e coordenar-se multidirecionalmente, mas sim de um *expert* com habilidades técnicas delimitadas, peça crucial de um mecanismo estatal “negativo” ou corretivo (JAYASURIYA, 2001).

Do tecnicismo resulta outra característica, a **disciplinaridade acadêmico-científica**, a qual leva à priorização de determinadas áreas do conhecimento ao invés de outras (WILSON, 1980). No modelo de agências, exige-se de seus profissionais, ou de um subgrupo relevante deles, excelência em áreas de engenharia, economia e direito, por exemplo. Isso tende a anteceder qualquer atributo de proficiência multidisciplinar ou mesmo de experiência profissional prévia e não acadêmica. O recrutamento e o treinamento, portanto, obedeceriam, no mais das vezes, a bases disciplinares igualmente estreitas. Conforme detalha Levi-Faur (2015, p. 3, tradução nossa): “a mobilização, promoção e percepção de papéis e padrões de carreira dos regulocratas são moldados com ao menos um olho sempre em normas e ideias de suas respectivas disciplinas profissionais e acadêmicas”.



Os regulocratas, ainda no desenho prototípico, também se veriam imbuídos de missões delimitadas e precisamente demarcadas, conduzindo a uma **especialização substantiva** (“*role purification*”) que condiz com o perfil de *expert* técnico e com a noção de “correia de transmissão” entre a formulação e a implementação de políticas. Segundo a OCDE (2017, p. 1, tradução nossa), “reguladores jogam um papel chave em assegurar que projetos sejam atrativos para investidores, porém, eles jogam um papel limitado em guiar a formulação de políticas públicas”. Funcionalmente, a intenção é a de evitar ambiguidade (“*goal ambiguity*”) na atuação dos *experts* reguladores e de conferir a eles clareza de propósito em suas ações operacionais (“*role clarity*”) (BOZEMAN, 2000; OCDE, 2014).

Essas características, mais uma vez, justificam o recrutamento e a retenção de pessoal especializado e com formação técnico-científica demarcada. Não se espera das agências reguladoras e dos regulocratas, com raras exceções, capacidade articuladora para além daquilo que repousa na atuação instrumentalista e quase-jurídica dos órgãos. Entretanto, prestigiam-se habilidades no campo da projeção e mensuração de alternativas de implementação de políticas, numa lógica essencialmente quantificável e financeira (MAJONE, 2006). Por isso, impõe-se também rigor formal aos processos de trabalho, havendo pouco espaço para experimentação e concertação. Caracteriza-se, assim, um elevado disciplinamento organizacional e o **zelo pela procedimentalização**, particularmente o de natureza jurídico-econômica (JAYASURIYA, 2001; LEVI-FAUR, 2015; ROBERTS, 2010).

Por fim, é com respeito à natureza funcional do *staff* das agências reguladoras que o modelo prototípico recebe a máxima influência da NPM, ao encampar exceções a regras aplicáveis ao regime civil do serviço público. Isso valeria, inclusive, quanto ao recrutamento e ao padrão remuneratório dos regulocratas, que se alinharia ao do mercado e não aos níveis salariais do serviço público (ESTACHE, 1997). Segundo Majone (2003, p. 178, tradução nossa): “a autoridade de regulação de mercados deve escapar das restritivas regras de recrutamento de pessoal do serviço público, a fim de (...) elevar sua permeabilidade a mudanças na teoria econômica e no mundo dos negócios”. Esse elemento define um **perfil gerencialista** pró-mercado. A justificativa estaria na relevância dada ao distanciamento seletivo da noção de burocracia de tipo weberiano clássico, percebida como monolítica e antiquada.

### 4.3 INCONSISTÊNCIAS E PROBLEMAS DO MODELO PROTOTÍPICO

As cinco características descritas na seção anterior compõem um conjunto idealizado de atributos. Embora estejam assentadas na literatura e em documentos oficiais, inclusive de organismos internacionais, com destaque para a OCDE, na prática, encontram sérias limitações. Especificamente quanto ao impacto ao nível da burocracia e seu *ethos* respectivo, o Quadro 4.1 sumariza problemas que cada uma das características do modelo idealizado de agências pode desencadear.

**Quadro 4.1: Modelo Prototípico dos Regulocratas e Seus Problemas Potenciais**

	<b>Característica Prototípica</b>	<b>Justificativa</b>	<b>Problema Potencial</b>
1	<i>Expertise</i> Técnica	Separação entre técnica e política	Visão de túnel e viés de especialista
2	Disciplinaridade científica	Especialização e rigor	Inflexibilidade e anacronismo
3	Especialização substantiva	Clareza de papel e foco de atuação	Balkanização e Egocentrismo
4	Procedimentalização	Previsibilidade e tecnicismo	Imobilismo
5	Perfil Gerencialista	Sintonia com o mercado privado	Deficiências em coesão e coordenação

Fonte: Elaboração do autor.

Com relação ao problema derivado da *expertise* técnica (1), importa afirmar que, se, por um lado, a especialização em métodos e em setores econômicos é algo desejável por parte do Estado, por outro, quando essa proficiência técnica se aprofunda e fomenta-se o insulamento, podem emergir posturas e diagnósticos excessivamente parcializados. A isso se pode tratar como viés de especialista ou visão de túnel (BREYER, 1995). Tal problema é intensificado na medida do apartamento que a burocracia de agências pode vir a exercer perante seu entorno, induzindo à fragmentação, em especial quanto a interligações horizontais dentro do próprio Estado.

Esses fatores contribuem com o problema da inflexibilidade, que atenta contra a disciplinaridade científica (2), ou do imobilismo, advindo do apego à procedimentalização (4), os quais também podem ser entendidos como a ineficácia frente a circunstâncias inesperadas. Problemas públicos são cada vez mais complexos e, portanto, interdisciplinares, requerendo capacidade de ajuste e fertilização cruzada, sob pena de se reduzir ao mínimo a efetividade do

poder público, ou de torná-la anacrônica (CRAFT; HOWLETT, 2017). Esse desafio é relevante na compreensão da regulação, haja vista a necessidade de se oferecer respostas adequadas a contingências que reivindicam dinamismo e adaptabilidade, a começar no que importa à inexorável incompletude dos contratos (CUNHA; GOMIDE; KARAM, 2017; FIANI, 2016)<sup>88</sup>.

Já o problema da balcanização adviria do aprofundamento da especialização substantiva (3), levando a posturas insensíveis à complexidade do contexto, ou ao fechamento em silos (COX; MCCUBBINS, 2001). Muito similar à ideia de egocentrismo, aperfeiçoa-se na abdicação de um papel contextual ativo e dinâmico (WEGRICH; ŠTIMAC, 2014). Isso se agrava especialmente nas situações em que existe desnível, em recursos ou capacidades, entre agências e ministérios. Como examinaremos à frente, a heterogeneidade institucional envolvendo as administrações direta (os ministérios) e indireta (como as agências reguladoras) é marcante no Estado brasileiro.

Os problemas potenciais até aqui explorados esvaziam a pertinência de uma visão puramente gerencialista da burocracia de agências (5). Deficiências em coordenação e coesão podem levar a falhas de rede, que significa a perda de capacidade de operação sistêmica num ambiente condicionado por interdependências entre atores públicos e privados (SCHRANK; WHITFORD, 2011).

Embora a fronteira entre esses conceitos não seja de fácil delimitação, pode-se tratar coordenação como o expediente ou a capacidade do aparato estatal em institucionalizar mecanismos de atuação em rede ou de pronta resposta à percepção de vazios institucionais ou à inexistência de rotinas preestabelecidas. Coesão, por sua vez, remete a um estado de coisas. Uma maior coesão denota menor fricção ou conflito entre partes inter-relacionadas em um sistema. Coordenação e coesão auxiliam-se mutuamente. Por fim, cooperação enseja espontaneidade e abertura à colaboração mesmo que informal entre atores, sendo, portanto, menos formalística do que pode ser a coordenação.

Além de falhas de rede resultantes de fricções ou obstáculos na interação sistêmica, há que se ter em conta que em qualquer nação cuja estrutura burocrática é minimamente sólida e enraizada, é difícil conceber que modelos antiestatistas suplantem rapidamente e no atacado

---

<sup>88</sup> Conforme apontado no ensaio 1 desta tese, em setores regulados, a resiliência por parte do Estado, reagindo com flexibilidade a novos desafios e a oportunidades que se apresentam, pode ser tão importante quanto as garantias de estabilidade institucional.

elementos institucionais e culturais. Condicionantes de diversas ordens imporiam restrição à mudança. Nesse sentido, quanto ao caso brasileiro, seria de se esperar que dotações e trajetórias nacionais prévias desafiassem o excepcionalismo proposto ao modelo de agências reguladoras.

Não por outro motivo, os principais sistemas europeus também sustentaram, como resultado de reformas regulatórias e do alinhamento ao modelo norte-americano de agências reguladoras, o caráter estatista de suas regulocracias (COEN; HÉRITIER, 2005; THATCHER, 2005). Na França, na Itália, na Alemanha e mesmo no Reino Unido averigua-se o trânsito de servidores de ministérios setoriais às agências a eles relacionadas, fenômeno que Thatcher (2005) interpreta como estruturante de laços, redes e consenso, via aproximação entre reguladores e governo central.

Sem que se rompa com a necessária autonomia funcional – que o modelo weberiano já prevê –, uma postura ativa e agregativa também faz dos reguladores fiduciários do conhecimento (ou “*knowledge brokers*”). Ou seja, torna-os instâncias aptas a municiar o Estado de informações acuradas quanto aos efeitos regulatórios de medidas propostas ou em curso, além de diagnósticos setoriais, econômicos e tecnológicos. Neste caso, agências reguladoras operariam construindo pontes entre o conhecimento técnico-científico de ponta – regulatório e setorial – e a política pública dinamicamente orientada (BANDOLA-GILL; LYALL, 2017; MAGGETTI, 2009; OSSEGE, 2016; SMITH, 1997).

Do conjunto de problemas e desafios aqui citados, pode-se notar que alguns deles decorrem de questões próprias e particulares das agências reguladoras, enquanto outros são reproduções de peculiaridades observadas em um espectro mais amplo, atreladas ao agenciamento e à descentralização estatal advindas da NPM. Por exemplo, o viés público, ou de serviço público, da burocracia das agências, não parece ser algo exclusivo de agências de tipo reguladoras. Organizações de “propósito específico” gestadas em iniciativas de agencificação tenderam em diversos países a gravitar para um formato similar ao da burocracia tradicional (LÆGREID; RONESS; RUBECKSEN, 2008; POLLITT, 2004).

#### 4.4 ESTRUTURAÇÃO E PERFIL ATUAL DA BUROCRACIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

O processo de estruturação da burocracia das agências reguladoras brasileiras repercute, em larga medida, o quadro de problemas acima narrado. Houve, nos primeiros anos de funcionamento das agências federais, clara tentativa de reprodução no país da vertente prototípica; posteriormente, a dinâmica do processo de absorção produziu algo mais sintonizado à tradição burocrática do país. Resulta daí que, hoje, identifica-se um padrão híbrido na reguloocracia das agências federais, como ficará mais claro na seção seguinte.

A história da burocracia das agências no Brasil se inicia marcada pela tentativa de distinção com a estrutura típica de carreiras de Estado. Até o ano 2000, as experiências de gestão de pessoal das agências reguladoras eram casuísticas e eivadas de soluções parciais. Esse cenário abarcava a incorporação de pessoal originário das empresas estatais privatizadas, contratos temporários em larga escala e a requisição de servidores de outros órgãos públicos (NUNES *et al.*, 2007).

A Lei nº 9.986/2000, que primeiro legislou de forma transversal sobre questões de pessoal das agências, foi um marco importante por ao menos quatro motivos. Primeiro, porque essa lei instituiu a necessidade de realização de concurso público para ingresso no quadro das agências. Segundo, a norma fez o enquadramento das carreiras das agências não ao regime estatutário da Lei nº 8.112/1990, mas sim ao da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Desse modo, a norma incorporou o excepcionalismo do modelo burocrático de agências, propondo a criação de empregos públicos – celetistas – ao invés de carreiras de Estado. Em terceiro lugar, enfatizou outros elementos de cunho gerencialista, como a avaliação de desempenho como condição para a progressão funcional e remuneratória. Finalmente, instaurou os cargos de **reguladores** e **analistas** das agências vedando expressamente a transferência de pessoal entre elas. Assim, aderiu-se também à noção de especialização técnico-setorial, restringindo o intercâmbio de quadros entre os órgãos reguladores.

O caráter celetista dos quadros das agências acabou revertido por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) n.º 2310. Seguiu-se daí a publicação de um segundo marco normativo importante, a Lei nº 10.871/2004. Essa lei cria cargos efetivos nas agências, sob o amparo da Lei nº 8.112/1990, isto é, o regime estatutário dos servidores públicos federais. Surgem com a Lei nº 10.871/2004

os cargos de especialista em regulação, técnico em regulação, analista administrativo e técnico administrativo, alocados por agência reguladora.<sup>89</sup>

Nesse processo, houve protagonismo por parte do PT, que, ainda enquanto partido de oposição, impetrou a Adin n.º 2310, em agosto de 2000. O questionamento do PT ao caráter celetista dos quadros das agências foi a principal maneira pela qual o partido conseguiu articular uma visão estatista para esses órgãos e para o regime regulatório instalado nas gestões de Fernando Henrique Cardoso.

A abordagem petista, vencedora no julgamento da referida Adin, passa a orientar a postura do PT já na condição de governo incumbente, após a eleição do Presidente Lula, em 2002. Uma postura pretensamente estatista, mas, na prática, continuísta quanto ao regime regulatório implantado nas gestões de centro-direita de Cardoso, assentou-se especialmente como resultado dos estudos realizados pelo GT Interministerial<sup>90</sup> criado em 2003. Tendo como objetivo rever o papel das agências reguladoras e contando com a liderança da Casa Civil da Presidência da República, as conclusões desse grupo foram cruciais na viabilização da Lei nº 10.871/2004, que efetivamente “estatizou” a burocracia das agências, do ponto de vista funcional. Entretanto, a transição da natureza dos cargos efetivos para o regime estatutário não impediu a continuidade de uma mecânica remuneratória variável e condicionada a gratificações de desempenho, que foram mantidas na Lei nº 10.871/2004. Isso denota a continuidade da influência gerencialista, mesmo nos anos dos governos do PT<sup>91</sup>.

Seguiram daí uma série de concursos públicos para os diferentes cargos das agências. Também houve mudanças pontuais empreendidas por sucessivas legislações federais, que envolveram reajustes salariais, alterações em gratificações de desempenho e incrementos no quantitativo de cargos efetivos das agências. Atualmente, o número de regulocratas, somadas todas as agências federais e os diferentes tipos de cargos de nível superior e médio, é de pouco menos de 10 mil postos. A mudança mais recente, e que categoricamente contradiz o modelo

---

<sup>89</sup> Criam-se também algumas exceções pontuais, como no caso da ausência da carreira de técnico em regulação na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), além da criação de carreiras ainda mais específicas, no tocante à disciplina técnica-científica, na Agência Nacional do Petróleo (ANP) e na Agência Nacional de Águas (ANA).

<sup>90</sup> Sobre a dinâmica de funcionamento e as recomendações centrais desse grupo, vide ensaio 2.

<sup>91</sup> Também é importante observar que, entre as atribuições do principal cargo finalístico de todas as agências, o dos especialistas em regulação, foi incluída a competência de realização de estudos e pesquisas pertinentes às suas áreas, adicionalmente àquelas próprias do exercício da regulação *stricto sensu*, nos termos do que dispõe o art. 1º, incisos I a XVI, da Lei nº 10.871/2004.

prototípico, veio por meio da Lei nº 13.326/2016. Com ela, regulocratas passaram a fazer jus a subsídio remuneratório, fixado em parcela única. Assim, extinguiram-se as gratificações de desempenho e as avaliações de resultado como forma de incentivo pecuniário. Com essa mudança, a regulocracia equiparou-se, no importante quesito remuneratório, a outras carreiras federais, notadamente da administração direta e de autarquias tradicionais, como o Banco Central do Brasil (BCB).

Resultante desse desenvolvimento funcional e das alterações em termos de natureza jurídica, observa-se que a “estatização” burocrática significou também a *weberianização* da força de trabalho das agências reguladoras federais. Esse processo ocorreu de modo paulatino, como reflexo de sucessivos ajustes e mudanças legais.

Vale esclarecer que o aqui chamado modelo prototípico é apenas parcialmente anti-weberiano. Isso porque nele se verificam tangenciamentos com o estilo burocrático weberiano. A ideia weberiana de burocracia inclui características como a delimitação precisa de competências, *expertise*, especialização e, principalmente, autonomia burocrática dentro do âmbito de competências legais do *bureau* (BOZEMAN, 2000).

Contudo, outras características do modelo de agências reguladoras são menos ou nada weberianas. Para se realizar esse diagnóstico pressupõe-se, por óbvio, o entendimento preciso daquilo que vem a ser uma burocracia de tipo weberiano. Nesse particular, uma classificação que reduz o conceito a seus componentes principais consta em Fukuyama (2013), de onde se extraíram cinco das dez condições weberianas, relacionadas no Quadro 4.2. Essa opção metodológica se justifica pois as outras cinco condições listadas em Fukuyama (2013) e não utilizadas no Quadro 4.2 são ou muito genéricas ou triviais e rudimentares para o caso brasileiro, não fazendo sentido incluí-las.<sup>92</sup> No Quadro 4.2, indicam-se, a partir das cinco condições weberianas adotadas, as alterações ocorridas ao longo dos quatro principais marcos da estruturação da regulocracia brasileira.

---

<sup>92</sup> As cinco condições que se optou por não utilizar a partir da lista de Fukuyama (2013) são: “burocratas são pessoalmente livres e sujeitos à autoridade apenas no âmbito de sua área definida”; “eles estão organizados em uma hierarquia de órgãos claramente definida”; “órgãos são equipados mediante relações contratuais livres”; “há separação entre propriedade e gestão” e “oficiais estão sujeitos a estrito controle e disciplina”.

**Quadro 4.2: Estágios do Processo de Weberianização da Regulocracia Federal**

		Condições Weberianas				
		1	2	3	4	5
		Cada órgão detém uma esfera de competência definida	Candidatos selecionados com base em suas qualificações técnicas	O órgão é tratado como a única ocupação do profissional	O órgão constitui-se por carreiras	Burocratas são remunerados por salários fixos
<b>Marco legal de referência</b>	<b>Vários (até 2000)</b>	✓	X	X	X	X
	<b>Lei 9.986/2000</b>	✓	✓	✓	X	X
	<b>Lei 10.871/2004</b>	✓	✓	✓	✓	X
	<b>Lei 13.326/2016</b>	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: elaboração própria do autor

Legenda: ✓ atende à condição weberiana

X não atende à condição weberiana.

Como se nota no Quadro 4.2, gradativamente se foi agregando elementos weberianos à regulocracia. De um primeiro estágio pouco estruturado, até o ano 2000, no qual uma série de condições burocráticas não estavam assentadas ou não podiam ser asseguradas, por falta de institucionalização, caminhou-se, estágio a estágio, para novos incrementos weberianos. Se a Lei nº 9.986/2000 instituiu o concurso público e vedou o exercício de outras atividades profissionais aos regulocratas, a Lei nº 10.871/2004 trouxe-os para o regime jurídico do serviço público (estatutário), embora tenha mantido e até reforçado os pormenores de gratificações e supostas medidas meritocráticas de remuneração, de viés gerencialista. A Lei nº 13.326/2016, por fim, eliminou-os, aglutinando todos os itens remuneratórios e fixando-os como subsídio.

Em particular, destaca-se a especial relevância que a concessão de subsídios remuneratórios representou no arcabouço funcional dos regulocratas. Essa mudança é antagônica à raiz gerencialista das agências reguladoras, e rompe com um dos principais elementos anti-weberianos da regulocracia. Segundo Fukuyama (2013, p. 352, tradução nossa),



a condição atinente à remuneração por salários fixos “não é compatível com os tipos de incentivos geralmente oferecidos a burocratas na NPM”.

A esse movimento de **estatização** burocrática, no sentido do adensamento das condições tradicionalmente weberianas, somaram-se outros. Entre eles, pode-se apontar a crescente ocupação de cargos de direção das agências por servidores de carreira, em um movimento paralelo ao processo de weberianização. Em meados de 2016, cerca da metade das cadeiras dos colegiados diretivos das agências reguladoras – diretores ou conselheiros – eram ocupadas por servidores pertencentes às carreiras de especialista em regulação, e tantas outras por servidores públicos de outras carreiras federais, conforme estudo do Grupo das Relações entre Estado e Empresa Privada (GRP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2016). A FGV (2016) avalia essa tendência negativamente, tratando-a como a expressão de uma **endogenia** na nomeação de dirigentes para as agências reguladoras, dado o crescente recrutamento de profissionais com vínculos prévios com o Estado.<sup>93</sup>

Entretanto, é ao menos igualmente provável, do ponto de vista analítico, que tal fenômeno tenha espelhado uma opção governamental pela valorização de carreiras de Estado, algo positivo, tendo em vista que diz respeito a servidores públicos concursados ocupando posições de comando. Conforme já apontado, observa-se tendência similar em países centrais europeus (COEN; HÉRITIER, 2005; THATCHER, 2005, 2011). Isso vale, por exemplo, para as posições de direção no poderoso *Bundesnetzagentur*, o órgão regulador alemão de um conjunto de indústrias de rede; e também em reguladores setoriais na França, onde servidores de elite, membros dos *grand corps*, de perfil generalista, atuam no alto escalão de agências reguladoras (THATCHER, 2011). Igualmente, pode-se interpretar esse movimento de prestígio às carreiras públicas na perspectiva da influência pós-neoliberal ou pós-gerencialista, a qual empurra para o fortalecimento da burocracia pública e a recuperação da capacidade de coordenação estatal (CAVALCANTE, 2017).

---

<sup>93</sup> Embora tais vínculos não necessariamente se traduzam em elos partidários previamente constituídos com o governo incumbente.

## 4.5 ELUCIDANDO O HIBRIDISMO DA REGULOCRACIA BRASILEIRA

### 4.5.1 ESTATISMO E NEOUTILITARISMO: A FORMAÇÃO DO PADRÃO HÍBRIDO

Sendo o componente burocrático importante no dimensionamento do grau de incorporação pelo Brasil do modelo de Estado regulador e da modernidade que a este se atribuía em meados da década de 1990 (BRESSER-PEREIRA, 1996), a weberianização da regulocracia, por si só, mostra ter havido parcial frustração do movimento reformista original. Isso se explica pelo fato dos regulocratas terem incorporado uma estrutura burocrática mais consistente com a longa trajetória administrativa brasileira. No âmbito funcional-legal, a weberianização permite esse diagnóstico.

Argumenta-se serem as alterações na camada burocrática o único elemento divergente empregado pelos governos dos Presidentes Lula e Dilma (2003 a 2016) no regime regulatório herdado das gestões do Presidente Cardoso. Além da transferência da regulocracia para o padrão estatutário ser condizente com a tradição administrativa brasileira, a weberianização também atendia a uma meta do PT. O partido intentou conter o que entendia como um excessivo enfraquecimento do Estado, como resultado das reformas implementadas nas administrações Cardoso. Todavia, as transformações na esfera burocrática não representaram qualquer tipo de reversão ou contrarreforma real. Muito possivelmente, induziram ao reforço da reforma original peessedebista, haja vista o incremento na capacidade técnico-operacional das agências reguladoras, as quais, de resto, permaneceram institucionalmente intactas durante as gestões petistas (FISHLOW, 2011)<sup>94</sup>.

Ocorre que, em fidelidade ao modelo tradicional de reformas regulatórias, a regulocracia também se manteve fiel, no seu *modus operandi*, a uma postura gerencialista, pró-mercado, além de – o que nos parece o principal – distante das esferas formativas das políticas e programas governamentais. Se, por um lado, a regulocracia detém autonomia administrativa, estabilidade funcional e seleção por meio de critérios meritocráticos, todos esses elementos weberianos e que integram o histórico de burocracias desenvolvimentistas (EVANS; RAUCH, 1999), por outro, ela exerce sua função corretiva e fiscalizatória em observância ao *script* do Estado regulador, o que estrutura ações e delimita modelos mentais. Sendo assim, estatismo e um tipo de neoutilitarismo compõem, juntos, ao perfil híbrido da regulocracia brasileira.

---

<sup>94</sup> Sobre a discussão quanto ao continuísmo nos governos petistas, vide ensaio 2 desta tese.

Como sumariza Cunha, Pereira e Gomide (2017, p. 8, tradução nossa), “esse hibridismo leva a tanto quanto é reforçado pelo fato dos regulocratas manterem um pé no tradicional regime burocrático estatal (...) e o outro na ‘lógica da disciplina’ que os treina e constrange ao protótipo convencional do Estado regulador corretor de [falhas de] mercado”<sup>95</sup>. Ainda que o hibridismo possa, em tese, ser conciliável e virtuoso, há pontos de tensionamento que, se não equacionados, podem induzir a paralisia ou problemas de coordenação (WEGRICH; ŠTIMAC, 2014).

#### 4.5.2 DINÂMICA CORPORATIVA DA REGULOCRACIA: OS BENEFÍCIOS DA COESÃO ESTATAL

Um elemento central nos processos de desenvolvimento econômico diz respeito à coordenação interna ao Estado e deste com a sociedade e agentes produtivos relevantes (BLOCK; EVANS, 2005; EVANS, 1995; GRANOVETTER, 1985; SCHNEIDER, 2015). Nesse sentido, é válido inquirir acerca do papel que a burocracia de agências reguladoras tem nesse tipo de dinâmica interativa, ou seja, como regulocratas se comportam dentro de sistemas complexos e com vistas ao desenvolvimento nacional. Se é a regulação uma peça importante da atuação estatal na superação do subdesenvolvimento, há que existir coesão com o restante do aparato de Estado, o que é condição para o alcance de efetividade nas políticas públicas.

Conforme já apontado, um conjunto de problemas potenciais pode emergir quando as agências passam a atuar em silos ou como “subgovernos” ensimesmados. Ainda que haja preparo técnico-disciplinar por parte dos regulocratas, efeitos colaterais e contraproducentes, como uma noção parcializada do contexto geral e de complexidades sistêmicas, seriam resultantes diretas de um apartamento excessivo e auto-referenciado (BREYER, 1995). Déficits interativos podem comprometer a efetividade de projetos de desenvolvimento que requisitem a regulação como um instrumento relevante para a ação pública.

Além de contar com um quantitativo expressivo de cargos, que, como indicado acima, cresceu ao longo dos últimos anos, há nas agências reguladoras o acúmulo de conhecimento sofisticado acerca dos setores industriais em que atuam, o que pode ser deficiente em outras áreas de governo, inclusive nos próprios ministérios setoriais. Cunha, Pereira e Gomide (2017),

---

<sup>95</sup> Roberts (2010, p. 14, tradução nossa) aponta que “a lógica da disciplina continha um argumento tático de que a melhor maneira para promover as virtudes de visão de futuro, consistência e espírito público era (...) transferindo a autoridade sobre certas escolhas para especialistas protegidos de interferência política.”

observando dados de *survey* conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ao qual retornaremos abaixo, mostram a predominância de servidores com mestrado e doutorado entre os regulocratas. Esse é um elemento distintivo das agências reguladoras, na comparação com outros órgãos do Poder Executivo, inclusive os de planejamento.

Esse diferencial na capacidade técnico-setorial, por si só, justificaria algum tipo de suporte à política pública por parte dos regulocratas. Ademais, a legislação aplicável às carreiras finalísticas das agências reguladoras prevê que o papel que as concerne não diz respeito unicamente à pura e simples implementação técnica de políticas públicas (ou à regulação *stricto sensu*), mas também à realização de estudos e pesquisa que subsidiem suas atividades<sup>96</sup>. Ou seja, há previsão legal para uma postura ativa e expansiva.

Outro elemento relevante toca ao fato de que vigora, no Estado brasileiro, um tipo particular de heterogeneidade institucional, vez que o serviço público federal tem se desbalanceado em favor de atividades de controle, correição e regulação, em detrimento da capacidade operacional referente a atividades de planejamento (PAGNUSSAT, 2015; SAAD-FILHO, 2012). Em parte, essa também é uma tendência global, própria da era da “boa governança” (ANHEIER; ALTER, 2016, p. 29). Contudo, a heterogeneidade institucional tem a possibilidade de afetar de modo particular países em desenvolvimento, haja vista as mais urgentes necessidades de proativismo e de mudanças estruturais em prazo acelerado, que requerem planejamento e coordenação efetivas.

Portanto, de um ponto de vista prático, ter os regulocratas sintonizados com as propostas de ação governamental, desde o início e dinamicamente no tempo, pode redundar em uma mais sólida alocação de responsabilidades e de informação. Dada a relevância que a regulação detém na atualidade, para fins de tomada de decisão pública e privada, uma maior coesão por parte dos regulocratas auxiliaria no trânsito de “inteligência regulatória” a uma porção mais ampla do aparelho de Estado (CUNHA; GOMIDE; KARAM, 2017). Isso facilitaria uma melhor e mais tempestiva ponderação das peculiaridades específicas da regulação em etapas iniciais de projetos e políticas públicas<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Em conformidade com o que dispõe o art. 1º, incisos I a XVI, da Lei nº 10.871/2004, os quais versam sobre as atribuições de carreiras de especialistas e técnicos em regulação das agências reguladoras.

<sup>97</sup> No Brasil, o setor privado já percebe o benefício de uma atuação mais ampla e, de certo modo, consultiva das agências. É o que mostrou o documento intitulado “Desafios ao Aumento do Investimento Privado em Infraestrutura no Brasil”, produzido pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da

Adicionalmente, pode-se cogitar de um fluxo informacional mais dinâmico possibilitar o aporte de inteligência não somente regulatória, mas setorial e industrial. Em face da heterogeneidade institucional que opera em desfavor de instâncias de planejamento, o domínio de detalhes técnico-setoriais sofisticados por parte das agências reguladoras não pode, em nome de um zelo processualístico excessivo e da fidelidade a modelos mentais estanques, ser simplesmente represado e não franqueado de maneira mais produtiva.

Também vale destacar que cooperação e interação são fenômenos de mão dupla. Primeiramente, regulocratas podem vir a ser acionados na condição de provedores de informação, atendendo às necessidades e aproximações de grupos de servidores públicos de outros ramos de governo. Em segundo lugar, entretanto, regulocratas podem, ativamente, sair à procura de interlocutores externos nos ministérios e em outras autarquias. Isso ocorreria quando, no trato de questões práticas, atores desses outros órgãos se mostrassem relevantes para a tomada de decisão nas agências.

Por fim, a maior coesão entre agências e Executivo central remete a requisitos de legitimidade política. Ainda que se preconize a estabilidade na regulação e se entenda as agências como órgãos de Estado e não de governo – o que beira o senso comum –, essa competência não desabilita o fato de que as “prioridades [da governança regulatória] precisam refletir as orientações e metas, a partir de alguma diretriz geral, da plataforma eleita majoritariamente, de modo que exista um sistema harmônico e não fragmentado” (NUNES *et al.*, 2007, p. 273). Em síntese, queira-se ou não, agências reguladoras tornam-se atores políticos em si mesmos, seja junto ao Executivo, seja em sede de debates legislativos no Congresso Nacional (CARPENTER, 2001; MAJONE, 2006).

#### 4.5.3 DINÂMICA CORPORATIVA DA REGULOCRACIA: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Tendo em vista os problemas potenciais da regulocracia prototípica e as oportunidades trazidas por maior coesão e cooperação, apresentados anteriormente, entende-se que o distanciamento das instituições regulatórias do restante do aparelho estatal, particularmente de

---

República (BRASIL, 2018). Uma das sugestões trazidas no documento, decorrente de discussão com diversos interlocutores privados entre 2017 e 2018, 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” (BRASIL, 2018, p. 19).

atores governamentais afetos aos mesmos setores econômicos e políticas públicas, pode não ser a melhor opção. Essa separação, na prática, será real e efetiva se demarcada por fronteiras formais erguidas para dificultar a interação. Contudo, a separação também poderá ser de natureza informal, contingencial e cultural, caso haja divergência normativa e dissonância de ideias e preferências. Assim, normas formais e informais importarão para o padrão interativo.

Para iluminar uma análise que aprofunde essa questão, este trabalho extraiu e categorizou dados de *survey* advindos de projeto de pesquisa conduzido pelo Ipea e pela Enap junto a diversas carreiras ligadas a setores de infraestrutura logística – isto é, transporte aéreo, marítimo, ferroviário e rodoviário – e energética no governo federal brasileiro. Freire *et al.* (2016) explicitam a estratégia metodológica do extenso trabalho de sistematização do questionário eletrônico utilizado no projeto de pesquisa em comento, que teve como objetivo identificar características e gargalos institucionais e organizacionais<sup>98</sup>.

A coleta de dados via envio eletrônico do questionário (*survey*), por e-mail, ocorreu ao longo de 41 dias subsequentes, a contar de 16 de outubro de 2015. Os endereços eletrônicos dos servidores públicos foram obtidos com os órgãos de governo envolvidos na pesquisa, entre eles ministérios, agências reguladoras e empresas públicas, todos voltados a áreas de infraestrutura logística e de energia elétrica. Associações profissionais e sindicais também auxiliaram no encorajamento à resposta ao questionário, por parte de seus associados. De uma população total de aproximadamente 5000 servidores – segundo dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) –, o *survey* capturou respostas válidas de mais de 2000 indivíduos, o que, segundo Freire *et al.* (2016), corresponde a uma amostra superior ao padrão de pesquisas semelhantes.

Somados, os regulocatas de logística (RL), categoria que reúne todas as carreiras de especialistas e técnicos em regulação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), e os regulocratas de energia elétrica (RE), na qual figura a carreira de especialista em regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – única carreira de regulação do setor de energia participante no *survey* – totalizaram 47% da amostra da pesquisa (975

---

<sup>98</sup> A íntegra da base de dados quantitativos da pesquisa está disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3285>>, conforme acesso em 02/01/18.

indivíduos do total de 2068 respondentes)<sup>99</sup>. A categoria que integra as carreiras de analista de infraestrutura, especialista em infraestrutura sênior e analista de pesquisa energética, esta última pertencente à Empresa de Planejamento Energético (EPE) e as duas anteriores à administração direta (ministérios), corresponde ao grupo de planejamento (Plan). Este grupo equivale a 20% da amostra do *survey* (404 indivíduos).

Os 33% restantes dizem respeito às carreiras de operação, grupo do qual participam os analistas de infraestrutura de transporte (do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT) e analistas superior IV (da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero). Por opção metodológica, as carreiras de operação não serão analisadas neste trabalho, posto que o objetivo é interpretar conjuntamente o campo regulatório e o de planejamento. Entende-se que, com esse recorte, é possível focalizar a análise e distinguir o que é mais próprio desses dois grupos burocráticos, em especial, o que é distintivo no caso dos regulocratas.

A importância da análise comparada entre carreiras de regulação e de planejamento está no fato de que, em áreas de infraestrutura em particular, buscou-se, especialmente durante os governos dos presidentes Lula e Dilma, atuar de modo simbiótico nessas duas áreas. O PAC expressou essa intenção de maneira categórica, ao procurar conjugar o investimento público e a capacidade de planejamento estatal com medidas institucionais e de gestão que estimulariam o investimento privado. Enquanto as últimas seguiram padrões convencionais de “boa governança”, em sintonia com medidas propugnadas por organizações como o Banco Mundial e a OCDE, as primeiras incorporaram projeto de cunho mais interventivo, portanto, de viés keynesiano e desenvolvimentista. Mais relevante, contudo, é mesmo o fato dos governos do PT sustentarem a simbiose entre os dois modelos programáticos como algo funcional e, de certo modo, como uma marca própria do modo de governar do partido<sup>100</sup>.

Por meio dos dados do *survey*, pode-se interpretar a possibilidade de ocorrência de danos à coordenação e possível perda de sinergia e coesão envolvendo os regulocratas, o que ensejaria falhas de rede e comprometimento da eficácia do Estado. Adotando-se os critérios de categorização já indicados para os grupos RE, RL e Plan, diferenças podem ser identificadas a

---

<sup>99</sup> Observa-se que a Aneel, entre os cargos finalísticos, não possui a carreira de técnico em regulação, a qual está presente na maior parte das demais agências reguladoras federais. Outro dado importante é que servidores da Agência Nacional do Petróleo (ANP), que poderiam, em tese, ter constado em RE, não foram objeto do *survey*.

<sup>100</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre esses aspectos, vide ensaio 2 desta tese.

partir de números de frequência e importância de interação entre, de um lado, as agências e outros órgãos de governo<sup>101</sup> e, de outro, as agências e empresas privadas. Nos gráficos 4.1 a 4.3 agrupam-se dados referentes às respostas atribuídas à pergunta do *survey* apresentada a seguir<sup>102</sup>.

Pensando na sua rotina de trabalho ao longo do último ano, indique, em uma escala de 0 a 10, a frequência que você interagiu (0 = nunca; e 10 = sempre) e a importância para o seu trabalho de interagir (0 = nenhuma importância; e 10 = muita importância) com:

Órgãos de governo; e

Empresas privadas

Nos gráficos 4.1 a 4.3, os valores de “baixa frequência” de interação dizem respeito ao acumulado de respondentes das categorias RL, RE e Plan que afirmaram que nada interagem externamente ou que o fazem com reduzida frequência, o que inclui, numa escala de 0 a 10, o somatório das respostas no intervalo de frequência entre 0 a 3. Mesmo procedimento de categorização vale para o quesito “baixa importância”, o qual reflete a percepção da relevância do relacionamento externo com outros órgãos de governo e empresas privadas. No outro extremo, as classes de “alta frequência” e “alta importância” correspondem aos contingentes de respondentes que, na escala de 0 a 10 do *survey*, situaram-se entre 7 e 10, levando em conta tanto a relação com o resto do governo quanto com a iniciativa privada. Por fim, “média frequência” e “média importância” agrupam as respostas entre 4 e 6.

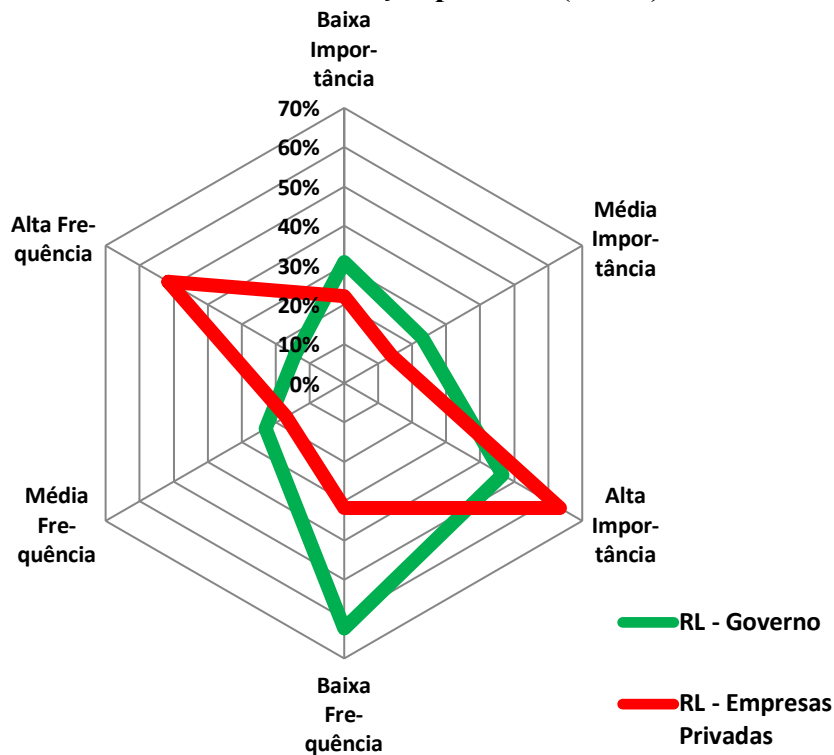
---

<sup>101</sup> O *survey* do qual se retiraram os dados não incluiu a interação com órgãos de controle.

<sup>102</sup> O Anexo 1 contém tabelas descritivas dos dados constantes nos gráficos 1 e 5.



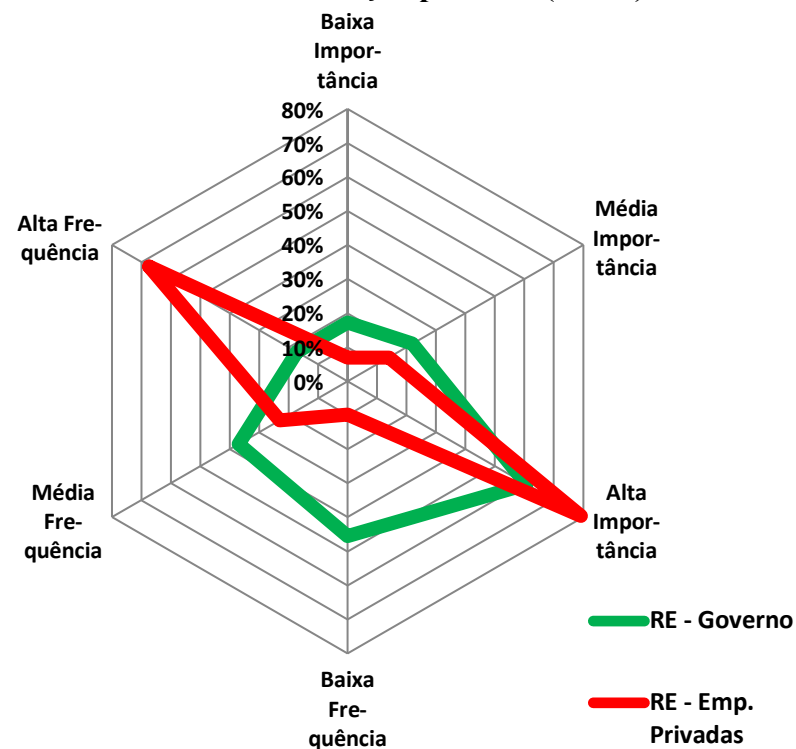
**Gráfico 4.1: Interação para RL (em %)**



RL		Governo	Empresas Privadas
	Baixa Importância	31%	22%
Média Importância	23%	14%	
Alta Importância	47%	63%	
Baixa Frequência	62%	32%	
Média Frequência	23%	17%	
Alta Frequência	14%	52%	

Fonte: elaboração própria

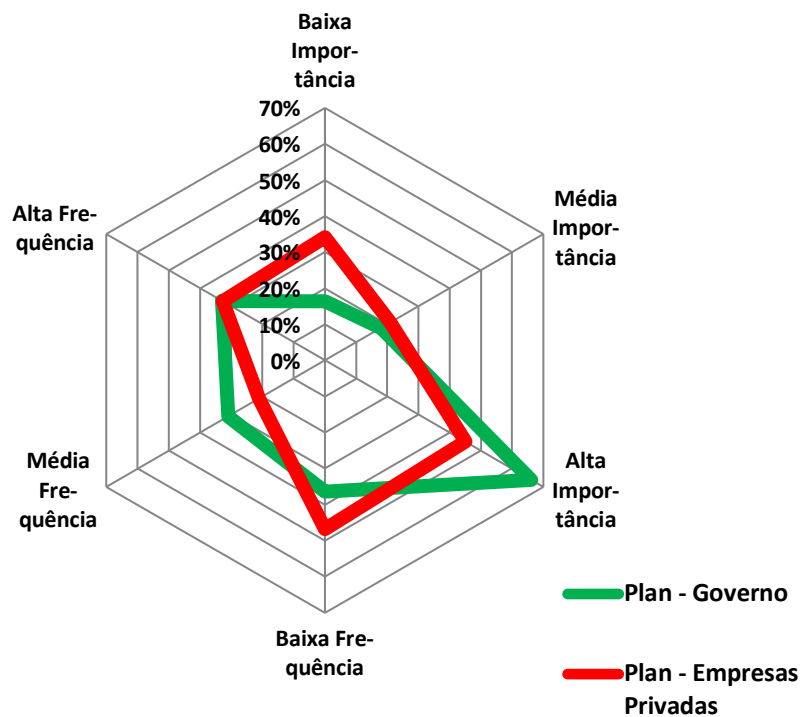
**Gráfico 4.2: Interação para RE (em %)**



RE		Governo	Empresas Privadas
	Baixa Importância	17%	7%
Média Importância	22%	14%	
Alta Importância	61%	79%	
Baixa Frequência	46%	10%	
Média Frequência	37%	23%	
Alta Frequência	17%	67%	

Fonte: elaboração própria

**Gráfico 4.3: Interação para Plan (em %)**



Plan		Governo	Empresas Privadas
	Baixa Importância	16%	34%
Média Importância	18%	21%	
Alta Importância	66%	45%	
Baixa Frequência	36%	47%	
Média Frequência	31%	21%	
Alta Frequência	33%	33%	

Fonte: elaboração própria

Embora os dados dos gráficos 4.1 a 4.3 versem somente sobre quatro das onze agências reguladoras federais existentes no governo federal, são ilustrativos o suficiente para permitirem visualizar significativas diferenças<sup>103</sup>. Em particular, nota-se, nos casos de RL e, especialmente, de RE, que importância e frequência de interação favorecem o setor privado.

#### 4.5.4 INTERPRETAÇÃO DAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E DAS IMPLICAÇÕES SISTÊMICAS

Como mostram os gráficos 4.1 a 4.3, os dados de frequência e importância para RE e RL contrastam com os números para Plan. As diferenças ficam mais nítidas ao se observar os dados de alta e baixa frequência e importância. A comparação desses tipos de dados evidencia o acesso significativamente mais facilitado que empresas privadas têm aos regulocratas, tanto em frequência quanto em importância. Isso é um elemento distintivo na comparação com Plan.

Os números constantes nos gráficos 4.1 a 4.3 podem sugerir déficit na interação que se estabelece entre os regulocratas e outros órgãos de governo, elevando o risco de falhas de rede, com perda de capacidade de coordenação. Verifica-se que, quando a importância ou a frequência de interação são baixas, conforme a escala adotada, as diferenças indicam que a interação com o governo é mais baixa do que no caso das empresas privadas, e algumas vezes em patamar significativo. Por exemplo, para RL, há uma diferença de 30 pontos percentuais (p.p.) no quesito baixa frequência de interação, denotando que se faz muito menos recorrente a interação dentro do governo, se comparado às empresas privadas (62% no primeiro caso, 32% no segundo). Já no caso dos números de alta interação, para RE, por sua vez, há uma diferença de 50 p.p. em favor das empresas privadas, se comparado aos percentuais de alta interação com o próprio governo (67% no primeiro caso, 17% no segundo).

Tanto no tocante à frequência quanto à importância, os dados para RL e RE mostram que as empresas privadas são o grupo mais valorizado para fins de interação. Esses números se contrapõem aos de Plan, para os quais a interação com outros órgãos de governo é de maior destaque. Para RE e RL, além de haver um contingente elevado de respostas nos agrupamentos de alta frequência e alta importância de interação com o setor privado, esses dados aparecem muito mais simétricos entre si. Vejamos.

---

<sup>103</sup> Sobre o histórico e o panorama atual das agências no Brasil, além de suas particularidades e relação com agendas de reforma e alternâncias políticas, ver Cunha (2016).

Em RE, 79% dos respondentes reputam ser altamente importante interagir com o setor privado, o que é acompanhado por 67% em alta frequência – 12 p.p. de *gap*. Em RL, esses dados são de 63% para alta importância e 52% para alta frequência – 11 p.p. de *gap*. Por sua vez, no caso da interação com o governo, enquanto 61% de RE reputam ser altamente importante a interação, a alta frequência cai para apenas 17% – 44 p.p. de *gap*. Em RL, esses números são de 47% e 14%, respectivamente – 33 p.p. de *gap*. Ou seja, a diferença entre os percentuais de importância e frequência, no caso do governo, são muito superiores, tanto em RE quanto em RL. No caso do governo, há, portanto, um desalinhamento bem mais agudo.

Pode-se afirmar que a distância entre os dados de importância e frequência sugere frustração ou represamento nas possibilidades de interação intragoverno, pois a importância atribuída à interação não se efetiva na prática. Esse quadro diverge do caso da interação externa, com o setor privado, para a qual há muito mais simetria entre importância e frequência. No caso de Plan, como se nota, ainda que a frequência de interação também não sugira perfeita sinergia com outros órgãos de governo, dado que as curvas não são plenamente simétricas, seja no caso de frequência, seja, principalmente, no quesito importância, a burocracia de planejamento é mais tendente a valorizar a interação intragovernamental do que os regulocratas, além de ser mais equilibrada nos valores de frequência e importância.

Há uma maneira reducionista – porém válida – de explicar as diferenças constantes nos gráficos 4.1 e 4.2, o que envolveria simplesmente naturalizá-las. Para isso, recorrer-se-ia ao argumento convencional de que os contatos com a iniciativa privada são, para os regulocratas, muito mais frequentes e importantes pois decorrem de processos próprios da regulação, como a fiscalização de contratos e a obtenção de informações periódicas dos agentes regulados. Na mesma via de análise, provavelmente se proporia que, na relação com o governo, a necessidade de interação, além de mais pontual e estática, deve ser evitada em boa medida, a fim de que não se abram brechas para possíveis relaxamentos dos critérios de autonomia administrativa e tecnicismo das agências reguladoras.

Ainda que esse argumento convencional seja em teoria válido, pois, ao repercutir a visão dominante, pode estar aderente à expectativa das próprias agências reguladoras e seus servidores, é severamente limitado, numa perspectiva mais ambiciosa quanto ao papel do Estado e mesmo à compreensão da natureza bidirecional da interação. Recordemos que a interação é via de mão dupla, sendo certo que aquele que interage pode fazê-lo em atendimento a necessidade própria ou à de interlocutor externo, com o qual colaborará. Ou seja, regulocratas,

falando primeiro ou ouvindo primeiro, estariam, nos dois casos, interagindo. Adicionalmente, argumenta-se que fatores conjunturais, estruturais e teóricos reforçam um diagnóstico contrário a uma visão puramente funcionalista e simplista quanto ao déficit interativo entre regulação e outras áreas de governo, inclusive o planejamento.

Em primeiro lugar, há um elemento conjuntural ou de contexto bastante peculiar. Os dados do *survey* foram colhidos no segundo semestre de 2015 (FREIRE *et al.*, 2016). Portanto, requereram dos respondentes uma reflexão acerca do cenário nos meses precedentes, o que alcança um período de intensa atividade na área de infraestrutura logística e energética no Brasil, com proporcional engajamento estatal na viabilização de políticas, programas e projetos. Inclui-se aí o PAC e as concessões no âmbito do PIL. Sem dúvida, essas iniciativas requereram o esforço de organizações e corpos burocráticos estatais, em articulação com a sociedade e o empresariado. Disso se poderia esperar que a regulocracia tivesse envolvimento relevante, haja vista, ao menos, a importância do componente regulatório na decisão de investimento. Os dados expressos nos gráficos 4.1 a 4.3 sugerem, porém, que, se houve algum impacto sobre frequência e importância de interação em decorrência do aquecimento nos investimentos público e privado em setores de infraestrutura no país até 2015, no caso dos regulocratas, esse impacto não parece ter sido efetivo, com respeito ao aprofundamento das relações interburocráticas.

Em segundo lugar, do ponto de vista teórico, este trabalho sublinhou a importância das interligações produtivas e cooperativas entre atores de um sistema ou regime regulatório, os quais operam em rede e partilham o sucesso ou insucesso da atuação estatal. Nesse sentido, seria desejável que conhecimentos próprios da *expertise* regulatória trafegassem e alimentassem o aprimoramento de etapas antecedentes à da regulação *stricto sensu* (CUNHA; GOMIDE; KARAM, 2017). Seja pelo fator conjuntural, seja por argumentos teóricos em prol de uma melhor governança pública, parece improdutivo um cenário de desprestigiada e assimétrica interação entre agentes públicos que, em circunstâncias diferentes, poderiam cooperar e fluir informação em bases mais qualificadas. Faz sentido, portanto, considerar que haveria espaço para aprimoramentos na interação entre as carreiras de regulação e outros órgãos de governo.

Os dados do *survey* indicam que o principal problema parece ser quanto à ordem de grandeza e à magnitude das disparidades. Em princípio, não se trata do fato das empresas privadas deterem mais atenção dos regulocratas *per se*, mas sim a extensão com que isso é feito.

A grande disparidade entre os valores de importância e frequência de interação com o governo, como apontado, também reforça a impressão de desequilíbrio.

Os gráficos 4.1 a 4.3 reportam dados de percepção. Portanto, refletem padrões de comportamento institucionalizados. Na medida em que o “comportamento está sempre ligado ao sentido que o indivíduo atribui a suas ações” (ZITTOUN, 2015, p. 130, tradução nossa), os dados têm relevância na compreensão do perfil da burocracia das agências reguladoras. Uma contumaz priorização do setor privado no dia a dia dos regulocratas pode ter consequências epistêmicas, influenciando nos contornos práticos da regulação; e também instrumentais, atingindo o desenrolar das políticas e programas públicos na prática.

Nesse sentido, as diferenças no trato com outros órgãos de governo, em comparação com a recorrência de interação com a iniciativa privada, não parecem algo meramente corriqueiro e da praxe regulatória, mas sim resultado de comportamentos institucionalizados e de uma cultura própria, formada a partir de uma determinada agenda de reformas. A expressão dessa cultura estaria provavelmente na fidelidade dos regulocratas ao papel de “correia de transmissão” que o modelo tradicional de reformas atribui às agências reguladoras. A assunção desse papel torna os regulocratas indistintamente zelosos da separação com respeito a tudo aquilo que possa ser entendido – na perspectiva deles – como pertencente à esfera da política, e não da técnica.

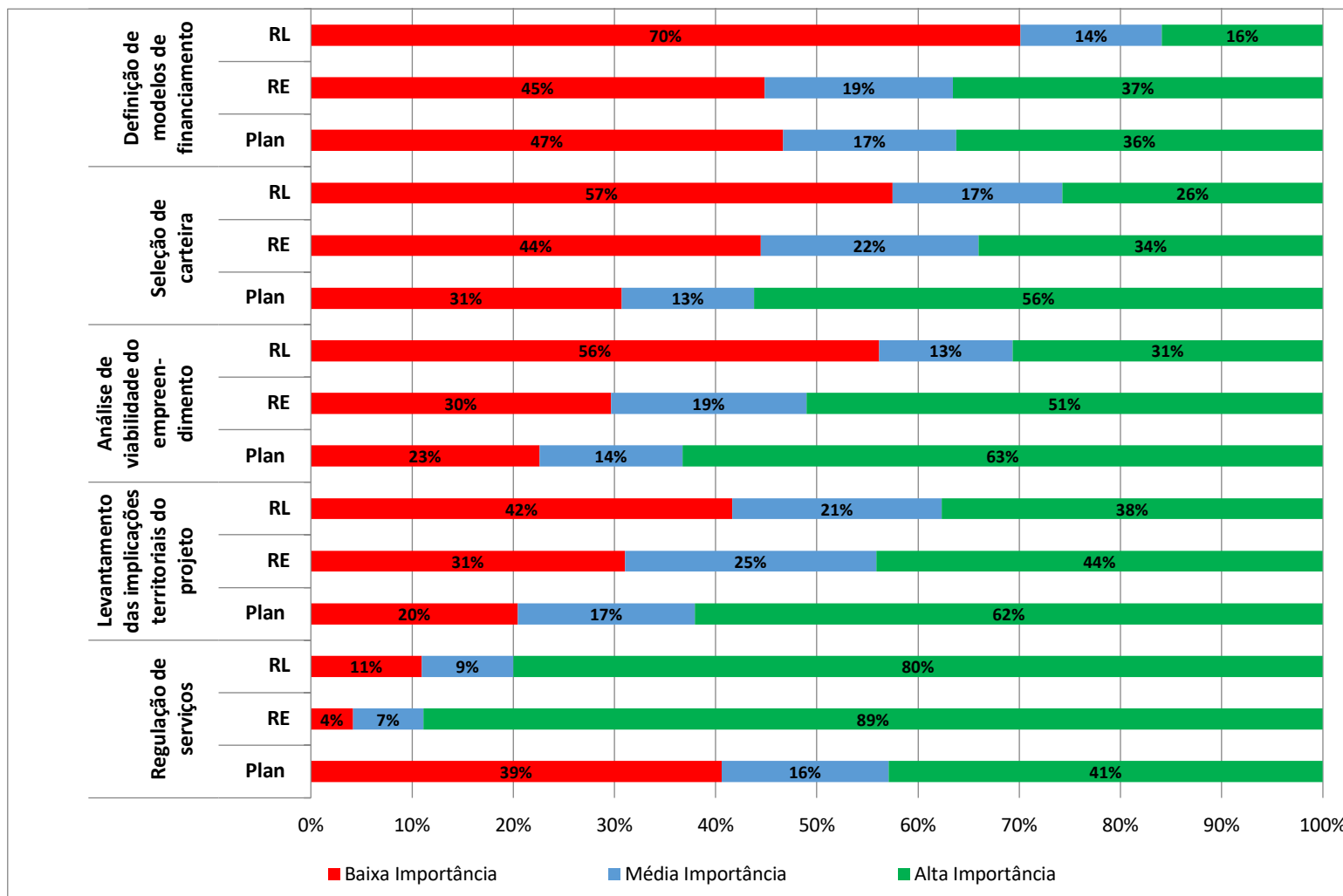
As reformas regulatórias contiveram, como descrito, um propósito apolítico e de “purificação técnica” da etapa de implementação de políticas públicas, o que também valeria para a operação da regulocracia. Isso intensifica as especificidades das agências reguladoras, visto que esses órgãos podem vir a se fazer programados a prescindir de componentes de interação usuais ao funcionamento da burocracia pública, inclusive os informais. Tal padrão comportamental, resultante, portanto, da gênese das reformas liberais regulatórias, seria igualmente um mecanismo de salvaguarda buscado pelos próprios regulocratas, sob a memória da independência administrativa que lhes é cara. Em última análise, os regulocratas estariam menos inclinados a atuar em associação de interesses com outros agentes de Estado, em especial dos ministérios.

Além dos elementos conjunturais e teóricos, é importante complementar a análise com uma visão também estrutural acerca do que embasa o comportamento e as preferências corporativas dos regulocratas. Nesse sentido, pode-se agregar o fato da baixa interação aqui

apontada não ser unicamente explicada pela preferência individual ou corporativa dos regulocratas, mas, sim, por uma disfunção institucional mais ampla. Sinais efetivos do pouco envolvimento da regulocracia dos setores de transporte e energia em estágios formativos da política pública podem ser percebidos a partir dos dados do mesmo *survey* contidos no Gráfico 4.4. Similar à categorização procedida acima, as respostas graduadas entre 0 e 3 correspondem à baixa importância, as de 4 a 6 à média importância e as de 7 a 10, à alta importância. Esses dados dizem respeito às respostas computadas no *survey* à questão apresentada a seguir, unicamente para importância – isto é, dados referentes a domínio não são utilizados.

Indique o grau de importância (0 = nada importante; e 10 = muito importante) e de domínio que você possui (0 = nenhum domínio; e 10 = muito domínio) das atividades abaixo, considerando a frequência com que você as realiza no seu trabalho.

**Gráfico 4.4: Grau de Importância de Determinadas Atividades (em %)**



Fonte: elaboração própria



Nota-se no Gráfico 4.4 que há um reduzido engajamento dos regulocratas com atividades que se poderia interpretar como relevantes para suas áreas de atuação, especialmente aceitando-se a importância dinâmica da regulação no ciclo decisório estatal e privado. Em contraste com o que ocorre com as quatro primeiras atividades indicadas no Gráfico 4.4, a atividade de regulação de serviços concentra percentuais extremamente elevados na escala de alta importância. Isso, logicamente, não é um problema em si, desde que não sirva para obstaculizar por completo o envolvimento com outras atividades que também poderiam ser mais assiduamente focalizadas pelo conjunto dos regulocratas.

Questões territoriais, de financiamento, de viabilidade e qualidade de projetos impactam, ainda que mediatamente, a atividade regulatória *stricto sensu*, além de facilitarem ou dificultarem o sucesso de concessões em áreas de infraestrutura. Por mais que as agências reguladoras possam alocar a áreas internas específicas dos próprios órgãos o tratamento desses temas – reduzindo o número de regulocratas responsáveis por eles –, o considerável nível de baixa importância das quatro atividades reforça o entendimento quanto a uma circunstância estrutural mais severa, no tocante a déficits interativos.

Cabe questionar em que medida os baixos coeficientes com respeito a questões de territorialidade, viabilidade, seleção e financiamento de projetos e carteiras podem vir a condenar a qualidade da atuação do Poder Público no médio e longo prazos, impactando não somente a esfera da regulação *stricto sensu*, mas também o sucesso de projetos e programas governamentais como um todo. Torna-se mais difícil apostar, por exemplo, na sustentabilidade de concessões em áreas de transporte quando 70% dos regulocratas desse setor dão baixa importância ao tema da definição dos modelos de financiamento em suas rotinas, componente tão relevante para o andamento de concessões no longo prazo. Assim, haveria razão para se esperar uma maior aderência dos regulocratas àquelas quatro atividades – ainda que se note que os números relativos a RE sejam menos representativos do que no caso de RL.

Os dados do Gráfico 4.4 corroboram a tese da dissociação da regulocracia frente a decisões de ordem constitutiva de políticas públicas e de planejamento estatal. Ao mesmo tempo, reforçam o argumento quanto ao poder mobilizador da ideia de proteção de uma missão-chave, que seria integralmente técnica e nada política. Não houvesse tamanho enraizamento de uma pretensa dicotomia entre, de um lado, a autonomia administrativa e a racionalidade técnica, e, de outro, a interação e a coesão entre agentes públicos, falhas de rede e perdas sistêmicas

seriam riscos menores. Como apontado, há espaço em competências legais para, ao menos, uma atuação de tipo consultiva dos reguladores.

Em síntese, pode-se estar diante de uma situação subótima, na qual a coordenação e a coesão governamental são parciais. Além de induzir a falhas de rede, essa condição subótima pode ativar um círculo vicioso e agudizar os desajustes da heterogeneidade institucional já presentes no aparato estatal brasileiro. Se não atenuada de maneira efetiva e pragmática, o que só é feito assumindo-se o risco de escolhas “incongruentes”, como apontam Streeck e Thelen (2005), a heterogeneidade pode entrar em moto-contínuo, com as capacidades de planejamento e coordenação estatal cada vez mais comprometidas. No caso da regulação, isso prolongaria a reprodução de modelos prescritivos que, ao interagirem com componentes estruturais, ideacionais e de poder – inclusive da própria burocracia –, assentam na administração pública a predileção por instrumentos de controle, correição e monitoramento – inclusive regulação –, deixando o Estado em contínuo modo reparatório e reativo.

A regulação convencional, “despolitizada” e “purificada tecnicamente”, consoante com o modelo idealizado de Estado regulador e, também, sob o efeito propagador da heterogeneidade institucional, pode reafirmar-se como sendo o modo de intervenção estatal por excelência, eclipsando outras possíveis escolhas, inclusive o investimento público direto e mesmo a propriedade Estatal. Essa é uma consequência limite, mas analiticamente válida. Conforme expressam Bressers e O’Toole (1998, p. 220, tradução nossa), “quanto mais as características de um instrumento auxiliam na manutenção de elementos existentes de uma rede [ou sistema], mais provável que esse instrumento seja selecionado durante o processo de formulação de políticas”.

Quando, como crescentemente se sabe, a ideia de separação estanque entre a formulação e a implementação de políticas se mostra de pouco poder explicativo, e, por isso, passa a assumir funções meramente argumentativas, insistir na ideia de “abdicção” do componente político da regulação torna-se uma visão “tola” (LODGE, 2008). Ao reproduzi-la, a regulocracia, intencionalmente ou não, pode vir a limitar saltos de qualidade na atuação do Estado brasileiro.

#### 4.6 NOTAS CONCLUSIVAS

Ao longo deste trabalho, procurou-se analisar, de maneira exploratória, porém, empiricamente fundamentada, como o protagonismo atribuído à função regulatória do Estado produziu um tipo específico de servidor público: os regulocratas. Esse grupo, atuante em agências reguladoras, está histórica e programaticamente atrelado à tentativa de absorção do chamado Estado regulador no Brasil, a partir de meados dos anos 1990.

Ao longo deste ensaio, pôde-se sumarizar importantes elementos teóricos. Viu-se a predominância de um recorte específico sobre a regulação, o qual busca construir as bases para uma almejada “purificação técnica” da atuação do Estado nessa área, pretensamente afastando as agências reguladoras de arenas políticas. Como consequência, podem advir daí riscos de falhas de rede, expressos na perda de sinergia, de capacidade de interação e de coesão com outros órgãos de Estado – ao cabo, impactando a própria efetividade das políticas públicas.

Dados quantitativos mostram que regulocratas, em suas rotinas de trabalho, dão preferência e mais frequência às interações com empresas privadas. Embora isso possa ser tentativamente explicado por um olhar funcionalista da regulação, essa interpretação carece de pleno poder explicativo quando se tem em conta elementos contextuais, estruturais e teóricos. Dados de *survey* utilizados neste trabalho denotam que os regulocratas não parecem encontrar canais e estímulos constituídos que os levem a propiciar um efetivo aporte a outras esferas do aparelho estatal. Isso não implica dizer, necessariamente, que a regulação, como tema de relevância central, não tenha permeado esforços de construção de políticas e programas em áreas de infraestrutura no país. Porém, o que se articulou dentro do governo acerca dessa temática, em anos recentes, não parece ter contado com a contribuição efetiva e institucionalizada dos próprios regulocratas brasileiros, que são aqueles que lidam com a regulação setorial diuturnamente.

No âmbito da governança regulatória, é improdutivo prescindir de estreita coordenação, o que difere em muito de uma divisão estanque e prescritiva de papéis entre ministérios e agências. A implicação em termos de política pública dos desníveis aferidos por meio de dados quantitativos neste trabalho pode indicar que, tanto do ponto de vista da cultura burocrática quanto no que concerne a elementos estruturais do aparato estatal, são no mínimo fracos os canais de cooperação e sinergia entre as burocracias de regulação e o restante do aparelho de Estado no país. A situação atual, nesse quesito, é, na melhor das hipóteses, subótima.

Na esfera da governança estatal, pode-se constatar que, ao mesmo tempo em que elementos de dependência da trajetória trouxeram regulocracias em diferentes países mais próximas do perfil de burocracias tradicionais, no Brasil, onde isso também ocorreu, ainda importa enfrentar o desafio da coesão estatal. Tal desafio é particularmente relevante no caso da relação entre o planejamento governamental e a regulação. Há que se refletir acerca de um papel expansivo e ao mesmo tempo pragmático da regulocracia nacional. Esse é um desafio complexo e não reduzível à importação de *best practices*.

## 5 CONCLUSÃO

Esta tese dedicou-se a analisar criticamente a relação entre o exercício da função regulatória pelo Estado e o desenvolvimento econômico. Para tanto, lançou mão de uma proposta teórico-metodológica de cunho histórico-institucional, combinando a crítica teórica à análise aprofundada de fenômenos e evidências empíricos, à luz da experiência brasileira. No primeiro caso, adotou-se como conduta o diálogo embasado com o pensamento dominante no campo da governança regulatória, reconhecendo-se suas limitações e, também, delimitando seu escopo de validade ontológica. Nesse diálogo, procurou-se contribuir com uma proposta teórica distinta, articulando conceitos e ferramentas avaliativas de modo a carrear ao campo da regulação elementos novos e não ortodoxos. Enfatizaram-se componentes estruturais e o papel dinâmico da regulação no processo de desenvolvimento nacional.

A governança regulatória toca ao papel de articulação do Estado no emprego da regulação e junto a uma miríade de atores e instituições, públicas (estatais ou não) e privadas. Ou seja, há um componente plural e, como exposto nesta tese, não linear e dinâmico afeto à regulação. Há, também, um importante elemento político, haja vista a inescapável vinculação a agendas de governo e a instâncias de poder. Nesse mesmo sentido, o aspecto histórico e contextual da regulação é persistente. Quando se trata de nações em desenvolvimento, esse aspecto se intensifica, dada a dinâmica de inexorável instabilidade.

Elementos peculiares e idiossincráticos que em cada jurisdição moldam o processo de estruturação de regimes regulatórios são grandemente secundarizados – senão ignorados – pelo pensamento ortodoxo dominante. Calcado nele e na inspiração neoinstitucionalista de viés econômico-neoclássico, o debate hegemônico acerca da regulação propõe-se, ainda que assim não se afirme, linear e generalizável. Isto é, tal como nas agendas dominantes internacionalmente acerca o papel das instituições, há uma lista estrita de pressupostos e diretrizes estanques que vigora nas discussões sobre reformas regulatórias.

Organizações do calibre do Banco Mundial e da OCDE protagonizam a difusão de modelos herméticos e descontextualizados. A despeito da validade inequívoca de exercícios comparados e mesmo do alinhamento internacional programático, ao se transformarem processos de difusão institucional em dinâmicas isomórficas e acríticas, cede-se a titularidade das decisões relevantes sobre reformas administrativas e institucionais a terceiros. Esta tese propôs uma postura intermediária e incrementalista, por meio da qual intencionalidade por parte

do Estado e o nivelamento institucional calcado em boas práticas internacionais conviveriam enquanto estratégias possíveis, articulando-se visões heterodoxas e ortodoxas. Isso foi feito nesta tese de maneira a permitir a construção de estratégias teóricas que explicitassem dissonâncias e oportunidades que emergem da observância do caso brasileiro.

No primeiro ensaio da tese, cotejou-se o pensamento dominante sobre desenvolvimento econômico e instituições, particularmente a regulação, com elementos centrais a uma agenda de desenvolvimento nacional calcada na mudança estrutural. Essencialmente, predomina nos estudos sobre regulação e desenvolvimento a compreensão quanto à dissonância entre o ativismo estatal, ou mesmo o desenvolvimentismo, e o exercício da regulação econômica em moldes eficientes. O ensaio demonstrou que essa dicotomia foi deliberadamente orquestrada, não sendo, portanto, natural e cientificamente inquestionável. Agendas liberalizantes apreenderam um tipo da regulação antiestatista, que foi, então, colocada na linha de frente do rol de instrumentos de intervenção estatal, a partir dos anos 1990. Essa explicitação da regulação como instrumento de política se fez acompanhar da “negativização” substantiva dessa ferramenta, que perdeu conteúdo transformador – positivo –, para imbuir-se apenas de objetivos corretivos e reparatórios de mercado. Esse movimento, contudo, não foi suficientemente confrontado pela literatura crítica e o pensamento anti-hegômico, o que nos deixa diante de uma deficiência teórico-conceitual.

Na ausência de um paradigma de intervenção do Estado que retenha a regulação em posição de destaque no cardápio de aparatos de política pública – já que esta é uma condição dificilmente reversível no atual estágio do capitalismo mundial, regulatório e financeiro, além de muito mais dependente de medidas corretivas e estabilizadoras –, mas que também incorpore à regulação substância e formato diversos, inclusive desenvolvimentistas, faz-se necessário avançar sobre esse *gap* teórico. O ensaio 1 prestou-se a isso, enunciando os detalhes de seis dimensões de uma regulação de natureza heterodoxa, que foi operacionalizada mediante o emprego da abordagem de capacidade regulatória. Neste caso, mais do que a eficiência econômica preconizada pela regulação ortodoxa, busca-se a efetividade estatal, com a correta dosagem entre a estabilidade institucional e a adaptabilidade frente a exigências contextuais práticas.

O ensaio 2 evoluiu a partir da discussão teórico-conceitual do primeiro ensaio, aproveitando-se também da abordagem de capacidade regulatória. No segundo ensaio, estabeleceram-se os componentes centrais de um regime regulatório, demonstrando que o

regime implantado durante as gestões do ex-presidente Cardoso se manteve preservado nos anos subsequentes, mesmo sob os governos dos ex-presidentes Lula e Dilma. A passagem de um governo de centro-direita para administrações de centro-esquerda, envolvendo, respectivamente, o PSDB e o PT, não aglutinou força mobilizadora suficiente para viabilizar a revisão profunda do regime regulatório instituído pelo PSDB. Isso, em larga medida, decorreu de opções e prioridades feitas pelo próprio PT e os governantes do partido, e não a despeito delas. Observou-se elevado grau de inaptidão dos governos petistas em empregar uma marca própria na área da regulação, preferindo filiar-se a um inercialismo de eficácia restrita.

O emprego de um projeto próprio não somente não foi buscado, senão flagrantemente evitado. A pauta petista foi de subscrição integral à agenda dominante na seara da governança regulatória em plano internacional – algo que as administrações PSDB haviam inaugurado. Essa agenda, contudo, contradisse, ao menos em parte, o núcleo heterodoxo de importantes políticas dos governos petistas, além de não se sintonizar plenamente com as necessidades de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, diferentemente de um diagnóstico integralmente positivo acerca da continuidade à qual subscreveu o PT, o ensaio 2 indica que a ausência de estratégia e intencionalidade legou ao regime regulatório brasileiro contornos progressivamente mais conservadores, com possíveis efeitos negativos sobre agendas atuais ou futuras de propósitos industrializantes e autônomos.

O terceiro ensaio evoluiu da discussão teórico-conceitual do primeiro e da análise situada aos níveis do macro regime e da governança – ou meso – do segundo ensaio para uma investigação no plano micro. Neste caso, iluminou-se o processo gradual de implantação e enraizamento de uma burocracia pública para as agências reguladoras federais brasileiras. Esse processo foi compreendido como a gradual weberianização desse grupo burocrático. Elementos originais gerencialistas, implantados quando das reformas regulatória e administrativa dos anos 1990, foram arrefecidos ao longo do tempo, enquanto que aspectos de uma burocracia weberiana tradicional – e mesmo desenvolvimentista – foram paulatinamente incorporados, já durante as gestões petistas.

Embora os governos do PT tenham impulsionado essa transformação junto às agências reguladoras, esse processo também pode ser entendido como resultante direta da tradição burocrática brasileira, que favoreceu a criação de carreiras estatutárias em áreas relevantes, como nos reguladores setoriais. Adicionalmente, a contundência da heterogeneidade institucional, que se caracteriza pelo ganho de poder e capacidade operacional por órgãos de

controle, correição e regulação em grau mais elevado do que em outras áreas, tornando-os relativamente mais bem equipados do que, por exemplo, órgãos de planejamento e implementação, restou potencializada por esse processo de estatização da burocracia regulatória. A heterogeneidade institucional com essas feições é uma tendência internacional que, conforme analisado no ensaio 3, aperfeiçoou-se também no Brasil.

A weberianização não é, contudo, o único elemento a caracterizar a chamada regulocracia. Ao lado de um perfil, hoje, completamente estatal, no que concerne à estrutura funcional e remuneratória, persiste um ideário antiestatista na formação de preferências e nas rotinas de trabalho desses servidores. A weberianização, que aproxima as carreiras das agências reguladoras do padrão de burocracias desenvolvimentistas, convive, no Brasil, com uma atuação insulada, deficitária quanto à coordenação governamental. Dados empíricos apresentados no ensaio 3 demonstram o apartamento dos servidores públicos das agências reguladoras de outras esferas do aparato de Estado. Igualmente, os dados apresentados indicam baixo envolvimento dos regulocratas com atividades e necessidades temáticas de política pública nas quais se poderia esperar maior engajamento por parte deles. Por isso, cogita-se de uma frustração na coesão intragovernamental e, também, de uma operação de nível subótimo por parte da regulocracia, a qual não realiza toda a contribuição possível à efetividade das políticas públicas.

Há a necessidade de que se reintegrem análises de dinâmicas meso e micro aos debates sobre desenvolvimento econômico, sob uma perspectiva crítica (DE PAULA; DYMSKI, 2005). Isso envolve teorizar acerca da atuação do Estado no seu dia a dia, e não apenas quanto a “o que” o Estado deve fazer a fim de viabilizar projetos de desenvolvimento nacional, o que costuma ser a tônica na literatura anti-hegemônica e desenvolvimentista (KARO; KATTEL, 2014; MOUDUD, 2016). Incluir uma reflexão detida e circunstanciada acerca das ferramentas de intervenção do Estado e dos desafios dinâmicos de implementação de políticas e programas é fundamental, sem os quais agendas e estudos anti-hegemônicos tenderão simplesmente a insistir em antagonismos pouco propositivos e em dicotomias de baixa contribuição real à ação governamental e a reformas administrativas. Como corretamente assevera Bresser-Pereira (2012, p. 12), "o que se exige hoje é uma crítica radical da teoria econômica neoclássica – uma crítica metodológica – e uma crítica da formulação ortodoxa de políticas, além da apresentação de alternativas razoáveis." Argumentamos que há um trabalho dessa natureza a ser feito junto ao campo da regulação estatal, com o que esta tese procurou contribuir.



Buscou-se nesta tese oferecer elementos para o resgate da regulação de um terreno pouco fértil e de parca criatividade conceitual, mobilizando uma literatura predominantemente voltada à crítica institucional, além da heterodoxia econômica. Como isso, julgamos ter demonstrado que nem a regulação é um subproduto de agendas neoliberais, nem a regulação de vertente neoliberal, hoje dominante, é a única regulação possível na prática. Com respeito ao desenvolvimento nacional estruturalmente orientado, esse debate, a nosso juízo, é inadiável.

Isso também se deve ao fato de que a função regulatória estatal encontra-se em viés de alta em grande parte das economias capitalistas modernas, inclusive no Brasil – o que é consistente com a heterogeneidade institucional mencionada. Ainda que o ativismo estatal e políticas desenvolvimentistas possam vir a ser resgatadas no futuro, sob o reflexo de escolhas democráticas por pautas progressistas, o pragmatismo recomenda menores expectativas quanto a reversões completas de rota, especialmente no tocante ao retorno a um desenvolvimentismo clássico, hoje anacrônico. Medidas de governança e institucionais devem fazer parte da pauta de projetos de desenvolvimento nacional, não somente pela contundência e preponderância dessas medidas nas agendas hegemônicas sobre desenvolvimento, com as quais é imperioso dialogar, mas também porque há maneiras de reposicioná-las de modo a poderem compor um rol de ações ativas e de cunho estruturante.

Esta tese inspirou-se nessa oportunidade teórico-aplicada para inspecionar um momento histórico crucial para o Brasil, que coincidiu com a experiência de governos de centro-esquerda sucedendo, democraticamente, a administrações de centro-direita. A história brasileira demonstra que transições ordeiras e democráticas desse tipo são, infelizmente, excepcionais. O incrementalismo do qual o amadurecimento institucional brasileiro haveria de se beneficiar, inclusive mediante, como esta tese apontou, o debate profícuo entre projetos heterodoxos e agendas ortodoxas, resta prejudicado em circunstâncias de supressão da vontade das urnas e a interrupção de mandatos legítimos com base em teses opacas, ou da instrumentalização do voto popular por radicalismos ideológicos e antidemocráticos.

Este trabalho centrou-se em aspecto crucial para o aprimoramento institucional e das capacidades do Estado brasileiro. Porém, diante da problemática maior que é o desenvolvimento nacional, segundo uma trajetória autônoma e democrática, a tese detém uma contribuição circunscrita. Ainda assim, julga-se terem sido apresentados elementos teóricos e elucidações empíricas que permitem qualificar a função regulatória estatal, contribuindo para a evolução coerente dessa área de política pública.

A mensagem central da tese está no argumento em prol da repolitização da regulação, em bases consistentes e realistas. Não faz sentido duplicarem-se esforços e estruturas dentro do Estado, o que o apartamento excessivo entre agências reguladoras e outros órgãos de governo – e o próprio centro de governo – pode induzir. Por sua vez, o próprio receituário da regulação ortodoxa detém limitações importantes, sob a ótica do desenvolvimento. Amparado em aspectos pragmáticos e teóricos como esses, mostrou-se nesta tese, especialmente à luz da mudança e da continuidade institucional em período recente no Brasil, os potenciais benefícios da reaproximação de instituições regulatórias, inclusive as agências, do Estado, de modo mais cooperativo e pleno.

Sem que isso contradiga as especificidades da regulação e comprometa sua continuidade ou estabilidade, a proposta apresentada afasta, contudo, boa parte do excepcionalismo idealizado e inefetivo que interpretações mais dogmáticas sobre reformas regulatórias um dia propuseram. Os desafios são enormes, sendo o principal deles o da construção de conectivos formais e informais que aglutinem esforços e promovam essa reaproximação de instituições regulatórias, inclusive as agências reguladoras, de maneira a favorecer os resultados das políticas públicas. As contribuições em termos de aprimoramento do Estado que esta tese oferece rodeiam essa questão chave.

Ao mesmo tempo, há limitações importantes neste trabalho. A estrutura de três ensaios, ao mesmo tempo em que permitiu maior latitude temática e a oportunidade de apresentarem-se conceitos e conclusões diversas, pode ter comprometido, em alguns momentos, a profundidade das análises. Em particular, entende-se que os efeitos dos desajustes e indefinições averiguados como decorrentes da postura dos governos petistas, tanto na esfera do macro regime quanto aos níveis meso e micro, poderão ser mais bem elucidados em estudos futuros que confirmem ou refutem as análises aqui apresentadas. Tais estudos poderão se beneficiar do decurso do tempo, distanciando-se ainda mais dos anos das gestões de Lula e Dilma. Isso facilitará a aferição dos impactos das ações e inações dos governos liderados por esses presidentes no ambiente regulatório e dos projetos por eles patrocinados.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & Diversidade: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, v. 9, jul/dez, n. Dossiê Especial, p. 135–163, 2011.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why Nations Fail: The Origins of Power in Prosperity and Poverty*. London: Profile Books, 2012.

ADELMAN, I. Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy. In: MEIER, G. M.; STIGLITZ, J. E. (Org.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press, 2001. p. 103–134.

AGLIETTA, M. *Regulation et Crises du Capitalisme: l'expérience des États-Unis*. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

AMABLE, B. Institutional Complementarities in the Dynamic Comparative Analysis of Capitalism. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 12, n. 1, p. 79–103, 2016.

AMADO, A. M.; MOLLO, M. DE L. R. The ‘developmentalism’ debate in Brazil: some economic and political issues. *Review of Keynesian Economics*, v. 3, n. 1, p. 77–89, 2015.

AMSDEN, A. *The Rise of “the Rest:” Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

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.

ANDREWS, M. The good governance agenda: Beyond indicators without theory. *Oxford Development Studies*, v. 36, n. 4, p. 379–407, dez. 2008.

ANDREWS, M. *The Limits of Institutional Reform in Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ANHEIER, H. K.; ALTER, R. The Infrastructure Challenge Changing Needs, Persistent Myths. In: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Org.). *The Governance Report 2016*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 15–30.

ARBIX, G.; MARTIN, S. B. *Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism*. Workshop on “States, Development, and Global Governance” Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE)”. Wisconsin-Madison, 2010. Disponível em: <[https://media.law.wisc.edu/s/c\\_360/mq4fw/paper\\_arbix.pdf](https://media.law.wisc.edu/s/c_360/mq4fw/paper_arbix.pdf)>.

ASHWORTH, R.; BOYNE, G.; DELBRIDGE, R. Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, n. 1, p. 165–187, 2009.

BAIMYRZAEVA, M. *Institutional reforms in the public sector: what did we learn?* Bingley:

Emerald, 2012.

BAIRD, M. F. As Agências Reguladoras no Governo Dilma: Trajetória Errática? *Congresso Consad de Gestão Pública - 2014*, 2014. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1063/1/C7\\_PP\\_AS\\_AGÊNCIAS\\_REGULADORAS\\_NO\\_GOVERNO\\_DILMA.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1063/1/C7_PP_AS_AGÊNCIAS_REGULADORAS_NO_GOVERNO_DILMA.pdf)>.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. 2nd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAN, C. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, p. 1–34, 2012.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1997 - State in a Changing World*. . Washington, D.C., 1997.

BANDOLA-GILL, J.; LYALL, C. Knowledge Brokers and Policy Advice in Policy Formulatin. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Org.). *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2017. p. 249–264.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. DE. A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Boitempo, 2010. p. 1–42.

BATISTA, M. Mensurando a Independência das Agências Regulatórias Brasileiras. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, 2011.

BERK, G. *Louis D. Brandeis and the Making of Regulated Competition, 1900–1932*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BIANCULLI, A. C. *et al.* The World of Regulatory Agencies: Institutional Varieties and Administrative Traditions. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, EPSA 2013 Annual General Conference ,Paper 786, 2013. v. Oct., n. 58, p. 1–26, 2013.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. Número Especial, p. 729–747, 2012.

BLACK, J. Critical reflections on regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, v. 27, n. 1, p. 1–36, 2002a.

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.

BLACK, J. Regulatory Conversations. *Journal of Law and Sociey*, v. 29, n. 1, p. 163–196, 2002b.

BLOCK, F.; EVANS, P. The State and the Economy. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Org.). *Handbook of Economic Sociology*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005. p. 505–526.

BOSCHI, R. Capacidades Estatais e Políticas de Desenvolvimento no Brasil - Tendências Recentes. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). *A Democracia Brasileira – Balanços e*

*perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 303–325.

BOSCHI, R. R. Instituições, Trajetórias e Desenvolvimento. In: BOSCHI, R. R. (Org.). *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 07-30.

BOYER, R. Coherence, Diversity, and the Evolution of Capitalisms - The Institutional Complementarity Hypothesis. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, v. 2, n. 1, p. 43–80, 2005.

BOZEMAN, B. *Bureaucracy and Red Tape*. New Jersey: Prentice-Hall, 2000.

BRAITHWAITE, J. *Regulatory Capitalism: how it works, ideas for making it work better*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

BRAITHWAITE, J. Responsive regulation and developing economies. *World Development*, v. 34, n. 5 (special issue), p. 884–898, 2006.

BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. Brasília, 2003a.

BRASIL. *Desafios ao Aumento do Investimento Privado em Infraestrutura no Brasil*. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria\\_de\\_assuntos\\_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/desafios\\_ao\\_aumento\\_do\\_investimento\\_privado\\_em\\_infraestrutura\\_no\\_brasil.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/desafios_ao_aumento_do_investimento_privado_em_infraestrutura_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2018.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional - 2005*. Brasília, 2005.

BRASIL. *Mensagem Presidencial - Projeto de Lei Orçamentária Anual*. Brasília, 2006.

BRASIL. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República - Câmara da Reforma do Estado, 1995

BRASIL. *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília, 2003b.

BRASIL. *Relatório de Gestão 2010*. Brasília, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7–40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Development Economics and the World Bank's Identity Crisis. *Review of International Political Economy*, v. 2, n. 2, p. 211–247, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. New Developmentalism as a Weberian Ideal Type. In: DAMILL, M.; RAPETTI, M.; ROZENWURCEL, G. (Org.). *Macroeconomics and Development: Roberto Frenkel and the Economics of Latin America*. New York: Columbia University Press, 2016. p. 373–384.

- 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. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. *Interesse Nacional*, v. abril-junh, n. Ano 4-número 13, p. 76–85, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Por um pensamento econômico heterodoxo dominante: um manifesto acadêmico. *Revista Econômica*, v. 14, n. 1, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. *Development Macroeconomics: New Developmentalism as a Growth Strategy*. New York: Routledge, 2015.
- BRESSERS, H. T. A.; O'TOOLE, JR., L. J. The selection of policy instruments: a network-based perspective. *Journal of Public Policy*, v. 18, n. 3, p. 213–239, 1998.
- BREYER, S. *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.
- BURLAMAQUI, L.; KATTEL, R. Development Theory: Convergence, Catch-up or Leapfrogging? A Schumpeter-Minsky-Kregel Approach. In: PAPADIMITRIOU, D. B. (Org.). *Contributions to economic theory, policy, development and finance : essays in honor of Jan A. Kregel*. New York: Palgrave MacMillan, 2014. p. 175–195.
- CALDENTEY, E. P. Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. In: BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Org.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015. p. 33–91.
- CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. Institutional Competitiveness in The Global Economy: Denmark, the United States, and the varieties of capitalism. *Regulation & Governance*, v. 1, n. 3, p. 230–246, 2007.
- CAPOCCIA, G. Critical Junctures and Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147–179.
- CARDOSO JR., J. C.; GOMIDE, A. A. Elementos para a reforma do Estado e da administração pública no Brasil do século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento. *Boletim de Análise Político-Institucional (IPEA)*, v. 5, p. 33–39, 2014.
- CARDOSO JR., J. C.; NAVARRO, C. A. *O Planejamento Governamental no Brasil e a Experiência Recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. , Texto para Discussão Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), n. 2174, 2016., nº 2174. Brasília/Rio de Janeiro, Brasil, 2016.
- CARPENTER, D. P. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- CARPENTER, D. P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, New Jersey: Princeton

University Press, 2001.

CARROLL, T.; JARVIS, D. S. L. The New Politics of Development: Citizens, Civil Society, and the Evolution of Neoliberal Development Policy. *Globalizations*, v. 12, n. 3, p. 281–304, 2015.

CARVALHO, L. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTELLANO, F. L.; GARCÍA-QUERO, F. Institutional Approaches to Economic Development: The Current Status of the Debate. *Journal of Economic Issues*, v. 46, n. 4, p. 921–940, 2012.

CASTRO, P. G. DE; FERNANDES, E. A.; CAMPOS, A. C. The determinants of foreign direct investment in Brazil and Mexico: an empirical analysis. *Procedia Economics and Finance*, v. 5, p. 231–240, 2013.

CAVALCANTE, P. *Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. , Texto para Discussão Ipea nº 2319. Brasília, 2017.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Os Novos Instrumentos de Apoio à Inovação: uma avaliação inicial*, 2008. Disponível em: <<http://www.anpei.org.br>>.

CHANG, H.-J. Hamlet without the Prince of Denmark: How Development has Disappeared from Today's "Development" Discourse. In: HELD, D.; ROGER, C. (Org.). *Global Governance at Risk*. Cambridge: Polity Press, 2013. p. 129–148.

CHANG, H.-J. Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, v. 7, n. 04, p. 473–498, 2011a.

CHANG, H.-J. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2003.

CHANG, H.-J. Reply to the comments on 'Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History'. *Journal of Institutional Economics*, v. 7, n. 04, p. 595–613, 2011b.

CHANG, H.-J. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*, v. 21, p. 703–728, 1997.

CHANG, H.-J.; EVANS, P. The Role of Institutions in Economic Change. In: DE PAULA, S.; DYMSKI, G. (Org.). *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. New York: Zed Books, 2005. p. 99–140.

CHESTER, L. Analyzing actually-existing markets. In: JO, T.-H.; TODOROVA, Z. (Org.). *Advancing the Frontiers of Heterodox Economics: essays in honor of Frederic S. Lee*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2016. p. 190–209.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agentification and Regulatory Reforms. In: CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Org.). *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. 8–49.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The New Regulatory Orthodoxy: a critical assessment. In: LEVI-FAUR, D. (Org.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK:

Edward Elgar, 2011. p. 361–372.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.* , UNU-MERIT Working Paper Series 053, 2013., nº 053. Maastricht, 2013.

COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1–44, out. 1960.

COEN, D.; HÉRITIER, A. (Org.). *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

COLANDER, D. The Making of an Economist Redux. *Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 1, p. 175–198, 2005.

COLANDER, D.; HOLT, R. P. F.; ROSSER, J. B. *The Changing Face of Economics: Conversation with Cutting Edge Economists*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

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

COUTINHO, D. R. *Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

COUTINHO, D. R. Regulation and Its Crisis. *LSE-CARR Discussion Paper*, v. 84, p. 73–77, 2016.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The institutional determinants of economic policy outcomes. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (Org.). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 378.

CRAFT, J.; HOWLETT, M. Trends Towards the Externalization and Politicization of Policy Advice in Policy Formulation. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Org.). *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2017. p. 491–503.

CROLEY, S. P. *Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2008.

CROUCH, C. *Capitalist Diversity and Change*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CROUCH, C. The Paradoxes of Privatisation and Public Service Outsourcing. In: MAZZUCATO, M.; JACOBS, M. (Org.). *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. Wiley-Blackwell, 2016. .

CROUCH, C.; KEUNE, M. Changing Dominant Practice: Making use of Institutional Diversity in Hungary and the United Kingdom. In: STREECK, W.; THELEN, K. A. (Org.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 83–102.

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, 2011. p. 259–278.



- CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. *Cadernos EBAPE/FGV*, v. 14, n. Edição Especial, p. 473–485, 2016.
- CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa. *Boletim de Análise Política-Institucional (BAPI). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, v. 10, n. jul-dez, p. 47–53, 2017.
- CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. State Capacity and Utilities Regulation in Brazil: Exploring Bureaucracy. *Utilities Policy*, v. 49, p. 116–126, 2017.
- CUNHA, B. Q.; RODRIGO, D. Assessing Regulatory Governance and Patterns of Regulatory Reform in Brazil. *I Paper dell'Osservatorio*, n. 4/2013, p. 1–31, 2013.
- CYPHER, J. M. The Origins of Developmentalist Theory. *International Journal of Political Economy*, v. 43, n. 4, p. 15–32, 2015.
- DAVIS, K. E. *et al. Governance by Indicators: Global Power Through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- DE BONIS, D. F. *Os limites do desenho institucional: uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no governo federal brasileiro*. 2016. 194 f. Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2016.
- DE PAULA, S.; DYMSKI, G. Introduction. In: DE PAULA, S.; DYMSKI, G. (Org.). *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory* 2. London: Zed Books, 2005. p. 1–26.
- DEEG, R. Change from Within: German and Italian Finance in the 1990s. In: STREECK, W.; THELEN, K. A. (Org.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 169–202.
- DEMSETZ, H. Why Regulate Utilities? *The Journal of Law & Economics*, v. 11, n. 1, p. 55–65, 1968.
- DINIZ, E. Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a Articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio. In: BOSCHI, R. R. (Org.). *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 31–55.
- DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 9–20, set. 2013.
- DUBASH, N. K.; MORGAN, B. (Org.). *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2013a.
- DUBASH, N. K.; MORGAN, B. The Rise of the Regulatory State of the South. In: DUBASH, N. K.; MORGAN, B. (Org.). *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2013b. p. 1–23.
- DUVANNOVA, D. Bureaucratic discretion and the regulatory burden: Business environments

under alternative regulatory regimes. *British Journal of Political Science*, v. 42, n. 3, p. 573–596, 2012.

EISNER, M. A. *Regulatory Politics in Transition*. 2nd. ed. Baltimore: John Hopkins University Press, 2000.

ELSTON, T. Not so “arm’s length”: Reinterpreting agencies in uk central government. *Public Administration*, v. 92, n. 2, p. 458–476, 2014.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, p. 31–55, 2011.

ERBER, F. S. The Brazilian development in the nineties – myths, circles, and structures. *Nova Economia*, v. 12, n. 1, p. 11–37, 2002.

ESTACHE, A. Designing Regulatory Institutions for Infrastructure - Lessons from Argentina. *Public Policy for the Private Sector*, v. 114, 1997. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/114estac.pdf>>.

ESTACHE, A.; WREN-LEWIS, L. Toward a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Jean-Jacques Laffont’s Lead. *Journal of Economic Literature*, v. 47, n. 3, p. 729–770, 2009.

EVANS, P. Constructing the 21st century developmental state: Potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, O. (Org.). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*. Cape Town: HSRC Press, 2010. p. 37–58.

EVANS, P. Development as institutional change: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, v. 38, n. 4, p. 30–52, 2004.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation. In: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Org.). *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave MacMillan, 2005. p. 26–47.

EVANS, P. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. (Org.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992. p. 139–181.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748, 1999.

FEINTUCK, M. Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (Org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 39–63.

FIANI, R. *O Problema dos Custos de Transação em Parcerias Público-Privadas em*

*Infraestrutura*, Texto para Discussão Ipea nº 2261. Brasília, 2016.

FISHLOW, A. *Starting Over: Brazil Since 1985*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011.

FIUZA, E. P. S.; SALGADO, L. H. Um Pós-Escrito do Artigo “Avaliando o Modelo de Governança das Agências Reguladoras” à Luz dos Acontecimentos Recentes no Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 33–41, 2015.

FLINDERS, M. Distributed public governance in Britain. *Public Administration*, v. 82, n. 4, p. 883–909, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. Regulação: Proposta contemplará posição de Palocci, mas ministro da Casa Civil fará o anúncio para demonstrar união. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 abr. 2004.

FONSECA, P. C. D. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. , Texto para Discussão Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), n. 2103, 2015., nº 2103. Brasília, 2015.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. DA S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova Economia*, v. 23, n. 2, p. 403–428, 2013.

FORD, C. Innovation-Framing Regulation. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, v. 649, n. September, p. 76–97, 2013.

FREIRE, A. *et al.* Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções. *Cadernos Enap*, v. 46, 2016. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/161010\\_caderno\\_46.pdf/4d434df9-8ae9-402d-87de-55b4da6c0dd5](http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/161010_caderno_46.pdf/4d434df9-8ae9-402d-87de-55b4da6c0dd5)>. Acesso em: 16 abr. 2017.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347–368, jul. 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dinâmica de Nomeações das Agências Reguladoras*. , Grupo das Relações entre Estado e Empresa Privada – GRP. São Paulo: [s.n.], 2016. Disponível em:

<[https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/GRP\\_arquivos/grp\\_-\\_relatorio\\_de\\_pesquisa\\_-\\_nomeacao\\_de\\_dirigentes\\_nas\\_agencias\\_reguladoras\\_sponsor.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/GRP_arquivos/grp_-_relatorio_de_pesquisa_-_nomeacao_de_dirigentes_nas_agencias_reguladoras_sponsor.pdf)>.

FURTADO, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril, 1983.

GAITÁN, F. O Desenvolvimento Esquivo e As Tensões do Desenvolvimentismo. *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 56–85.

GALA, P.; ROCHA, I.; MAGACHO, G. The structuralist revenge: economic complexity as an important dimension to evaluate growth and development. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 38, n. 2, p. 219–236, 2018.

GALBRAITH, J. K. The Need for a New Public Administration. *Real-world Economics Review*, n. 84, p. 170–177, 2018. Disponível em: <<http://www.paecon.net/PAERReview/issue84/Galbraith84.pdf>>.

GEORGESCU-ROEGEN, N. *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

GERSCHEKRON, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Massachusetts: Bellknap, 1962.

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 6, p. 873–893, 2002.

GILARDI, F.; JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. In: HODGE, G. A. (Org.). *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. 127–147.

GILARDI, F.; MAGGETTI, M. The Independence of Regulatory Authorities. In: LEVI-FAUR, D. (Org.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011. p. 201–214.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Política Fiscal em Perspectiva: O Ciclo de 16 Anos (1999-2014). *Revista de Economia Contemporânea*, v. 19, n. 3, p. 417–447, 2015.

GOMIDE, A. A. *et al.* Conclusão: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura: achados e recomendações. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Org.). *Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. p. 415–443.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. Os Desafios da Governança da Política de Infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento de projetos de grande vulto. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Org.). *Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. p. 13–34.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014a. p. 15–28.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais e Políticas Públicas*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014b.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira: interseções analíticas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. p. 85–104.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3 (Nov., 1985), p. 481–510, 1985.

GREIF, A. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*.

Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, v. 43, n. 1, p. 1–21, 2012.

GUASCH, J. L.; SPILLER, P. *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*. Washington: The World Bank, 1999. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/201741468753025890/pdf/multi0page.pdf>>.

GUERRA, S. Regulação Estatal Sob a Ótica da Organização Administrativa Brasileira. In: GUERRA, S. (Org.). *Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, 2014. p. 359–382.

HACKER, J. H.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and Conversion: hidden faces of institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180–208.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HAMMERSCHMID, G.; WEGRICH, K. Infrastructure Governance and Government Decision-making. In: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Org.). *The Governance Report 2016*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 31–54.

HANCHER, L.; MORAN, M. Organizing Regulatory Space. In: HANCHER, L.; MORAN, M. (Org.). *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

HANUSCH, H.; PYKA, A. Principles of Neo-Schumpeterian Economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 31, p. 275–289, 2007.

HART, G. Development critiques in the 1990s: culs de sac and promising paths. *Progress in Human Geography*, v. 25, n. 4, p. 649–658, 2001.

HAYASHI, S. The Developmental State in the Era of Globalization: beyond the Northeast Asian model of political economy. *The Pacific Review*, v. 23, n. 1, p. 45–69, 2010.

HÉRITIER, A. Conclusion: Refining Regulatory Regimes. In: COEN, D.; HÉRITIER, A. (Org.). *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham, UK, 2005. p. 212–217.

HERRLEIN JR., R. *A Construção de Um Estado Democrático Para o Desenvolvimento no Século XXI*. , Texto para Discussão Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), n. 1935, 2014., nº 1935. Rio de Janeiro, 2014.

HIRSCHMAN, A. O. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

HIRSCHMAN, A. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

HODGSON, G. M. Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting. In: DE PAULA, S.; DYMSKI, G. A. (Org.). *Reimagining Growth: Towards a*

*Renewal of Development Theory*. London: Zed Books, 2005. p. 85–98.

HODGSON, G. M. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, v. XL, n. 2, p. 1–25, 2006.

HOOD, C.; ROTHSTEIN, H.; BALDWIN, R. *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation and Governance*, v. 10, n. 4, p. 301–313, maio 2016.

INGRAM, G. K.; FAY, M. Physical infrastructure. In: DUTT, A. K.; ROS, J. (Org.). *International Handbook of Development Economics - Volume One*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008. p. 301–315.

JADHAV, P. Determinants of foreign direct investment in BRICS economies: Analysis of economic, institutional and political factor. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 37, p. 5–14, 2012.

JAMESON, K. P. Institutional Development Economics. In: DUTT, A. K.; ROS, J. (Org.). *International Handbook of Development Economics - Volume One*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2008. p. 162–175.

JARVIS, D. S. L. The Regulatory State in Developing Countries: Can It Exist and Do We Want It? The Case of the Indonesian Power Sector. *Journal of Contemporary Asia*, v. 42, n. 3, p. 464–492, 2012.

JAYASURIYA, K. Beyond institutional fetishism: From the developmental to the regulatory state. *New Political Economy*, v. 10, n. 3, p. 381–387, 2005a.

JAYASURIYA, K. Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation and Relational Capacity. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Org.). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. New York: Palgrave MacMillan, 2005b. p. 19–37.

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. February 2001, p. 101–123, 2001.

JOHNSON, C. A. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JORDANA, J. Governance Dilemmas of the Contemporary State: The Politics of Infrastructure Policy. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenge and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 163–179.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The politics of regulation in the age of governance. In: JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. (Org.). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.

p. 1–28.

KARO, E.; KATTEL, R. Public management, policy capacity, innovation and development. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 34, n. 1 (134), p. 80–102, 2014.

KATTEL, R. *et al.* *The Economics of Change: policy and appraisal for missions, market shaping and public purpose*, IPP Policy Report 2018-06, 2018., n° 2018-06. London, 2018.

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. *Innovation Bureaucracies*. New Haven: Yale University Press.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*. , Policy Research Working Paper, n. 5430, 2010., n° 5430. Washington, 2010.

KIM, E. *Big Business, Strong State: collusion and conflict in South Korean Development, 1960-1990*. New York: State University of New York Press, 1997.

KOOP, C.; LODGE, M. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, v. 11, n. 1, p. 95–108, ago. 2015.

LÆGREID, P.; RONESS, P. G.; RUBECKSEN, K. Controlling Regulatory Agencies. *Scandinavian Political Studies*, v. 31, n. 1, p. 1–26, mar. 2008.

LAFFONT, J.-J. *Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LEOPOLDI, M. A. Políticas de Internacionalização em Face dos Desafios do Século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais brasileiras. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. (Org.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. p. 387–423.

LEVI-FAUR, D. *Regulatory Excellence via Multiple Forms of Expertise. Best-in-Class Regulator Initiative, Penn Program on Regulation*. Philadelphia, USA, 2015. Disponível em: <<https://www.law.upenn.edu/live/files/4720-levi-faur-ppr-bicregulatordiscussionpaper-06>>. Acesso em: 19 maio 2016.

LEVI-FAUR, D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 12–32, 2005.

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.

LEVI-FAUR, D. The regulatory state and regulatory capitalism: an institutional perspective. In: LEVI-FAUR, D. (Org.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. p. 662–672.

LEVI-FAUR, D. Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method. *Governance*, v. 19, n. 3, p. 367–382, jul. 2006.

LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J.; GILARDI, F. *Regulatory revolution by stealth: on the*

*citadels of regulatory capitalism and the rise of regulocracy.* , paper presented to the ECPR Conference, 8–10 September, 2005. Budapest, 2005.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. (Org.). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. New York: Cambridge University Press, 1996.

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.

LEVY, J. D. Redeploying the State: Liberalization and Social Policy in France. In: STREECK, W.; THELEN, K. A. (Org.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 103–126.

LIN, J. Y.; NUGENT, J. B. Institutions and Development Economics. In: BEHRMAN, J.; SRINIVASAN, T. N. (Org.). *Handbook of Development Economics, vol. III*. Elsevier, 1995. p. 2301–2370.

LODGE, M. *et al. Regulação da Infraestrutura Logística no Brasil.* , RAND Europe/CARR-LSE. London, 2017.

LODGE, M. Regulation, the regulatory state and European politics. *West European Politics*, v. 31, n. March, p. 280–301, 2008.

LODGE, M. Regulation and Its Crisis. In: LODGE, M. (Org.). *Regulation scholarship in crisis*. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation (CARR)- LSE, 2016. p. 1–7.

LODGE, M. Regulation in Crisis: Reputation, Capacity and Limitations. In: KIM, S.; ASHLEY, S.; LAMBRIGHT, W. H. (Org.). *Public Administration in the Context of Global Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2014a. p. 96–115.

LODGE, M. Regulatory Capacity. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*. Oxford: Oxford University Press, 2014b. p. 63–85.

LODGE, M. The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 4, p. 649–667, 2005.

LODGE, M.; GILL, D. Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance*, v. 24, n. 1, p. 141–166, 2011.

LODGE, M.; WEGRICH, K. Administrative Capacities. In: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Org.). *The Governance Report 2014*. Oxford: Oxford University Press, 2014a. p. 27–48.

LODGE, M.; WEGRICH, K. Enhancing Administrative Capacities for Better Governance: Seven Recommendations. In: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Org.). *The Governance Report 2014*. Oxford: Oxford University Press, 2014b. p. 151–170.

LODGE, M.; WEGRICH, K. *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2012.



- LODGE, M.; WEGRICH, K. Setting the Scene: Challenges to the State, Governance Readiness, and Administrative Capacities. In: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Org.). *The Governance Report 2014*. Oxford: Oxford University Press, 2014c. p. 15–26.
- LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press, 2014d.
- LODGE, M.; WEGRICH, K. The Rationality Paradox of Nudge: Rational Tools of Government in a World of Bounded Rationality. *Law & Policy*, v. 38, n. 3, p. 250–267, 2016.
- LOVE, J. L.; BAER, W. Introduction. In: LOVE, J. L.; BAER, W. (Org.). *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*. New York: Palgrave MacMillan, 2009. p. 1–5.
- MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Arranjos, Instrumentos e Ambiente Político-Institucional na Reconfiguração da Ação Estatal em Políticas de Infraestrutura no Brasil. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Org.). *Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. p. 37–62. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_gover\\_politica\\_infra\\_condic\\_inst\\_invest\\_cap2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest_cap2.pdf)>.
- 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, abr. 2009.
- MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507–548, 2000.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1–37.
- MAJONE, G. Agenda Setting. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Org.). *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 228–250.
- 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. 02, p. 139–167, 1997.
- MAJONE, G. *Regulating Europe*. 2. ed. London: Routledge, 2003.
- MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, v. 17, n. 3, p. 77–101, 1994.
- MANN, M. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914, V. II*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1993.
- MANZETTI, L. *Privatization South American Style*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MARTINEZ-GALLARDO, C.; MURILLO, M. V. Agency under constraint: Ideological preferences and the politics of electricity regulation in Latin America. *Regulation and Governance*, v. 5, n. 3, p. 350–367, 2011.

- MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. In: MOTTA, P. R.; PIMENTA, R.; TAVARES, E. (Org.). *Novas Idéias em Administração*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, 2006. p. 83–121.
- MATTOS, P. T. L. *O Novo Estado Regulador Brasileiro: eficiência e legitimidade*. São Paulo: Editora Singular, 2006.
- MAZZUCATO, M. *The Entrepreneurial State*. London: Anthem Press, 2013.
- MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. R. *Mission-oriented Finance for Innovation*. London: Rowman & Littlefield International, 2015a.
- MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. R. *The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES*. , SPRU Working Paper Series (SWPS), n. 26., nº 26. [S.l: s.n.], 2015b.
- MCGARITY, T.; SHAPIRO, S.; BOLLIER, D. Sophisticated Sabotage: The Intellectual Games Used to Subvert Responsible Regulation. 2004.
- MEDEIROS, C. A. DE. *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3845/1/Inserção externa crescimento e padrões de consumo na economia brasileira.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3845/1/Inserção%20externa%20crescimento%20e%20padrões%20de%20consumo%20na%20economia%20brasileira.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2018.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C. The Governance of Infrastructure in Multiparty Presidentialism. In: HAMMERSCHMID, G.; WEGRICH, K.; KOSTKA, G. (Org.). *The Governance of Infrastructure*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 225–249.
- MELODY, W. H. Designing Utility Regulation for Twenty-First-Century Markets. In: MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. (Org.). *An Institutional Approach to Public Utilities Regulation*. East Lansing, Michigan: Michigan State University Press, 2002. p. 25–81.
- MELODY, W. H. Institutionalizing the Public Interest in Public Utility Regulation: Harry M. Trebing and the Second Wave of Reform. *Journal of Economic Issues*, v. L, n. 2, 2016.
- MILLER-ADAMS, M. *The World Bank: new agendas in a changing world*. New York: Routledge, 1999.
- MILLER, E. S. Implications for the Social Control of Business of Competing Economic Vision. In: MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. (Org.). *An Institutional Approach to Public Utilities Regulation*. East Lansing, Michigan: Michigan State University Press, 2002. p. 437–461.
- MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. Introduction. In: MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. (Org.). . *An Institutional Approach to Public Utilities Regulation*. East Lansing, Michigan: Michigan State University Press, 2002. p. 1–16.
- MORAN, M. *The British regulatory state : high modernism and hyper-innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MORGAN, J. Critical Realism as a Social Ontology for Economics. In: LEE, F. S.; CRONIN,

- B. (Org.). . *Handbook of Research Methods and Applications in Heterodox Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 15–34.
- MOUDUD, J. K. Looking Into the Black Box: policy as a contested process. In: LEE, F. S.; CRONIN, B. (Org.). . *Handbook of Research Methods and Applications in Heterodox Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016. p. 400–430.
- MUELLER, B. Institutions for Commitment in the Brazilian Regulatory System. *Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 41, n. 5, p. 621–643, 2001.
- MUELLER, B.; OLIVEIRA, A. R. Regulation During the Lula Government. In: LOVE, J. L.; BAER, W. (Org.). . *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*. New York: Palgrave MacMillan, 2009. p. 93–114.
- MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and Design of Regulatory Agencies in Brazil. *65 Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 3 (87), 2002.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. *Reinventing state capitalism : Leviathan in business, Brazil and beyond*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2014.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. The Reinvention of State Capitalism in Brazil, 1970-2012. *New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 107–133.
- NOGUCHI, M. Globalism and developmentalism. In: NOGUCHI, M.; LAPAVITSAS, C. (Org.). . *Beyond Market-Driven Development*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2005. p. 1–14.
- NUNES, E. DE O. *et al. Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: Inovação e Continuidade no Sistema Político Institucional*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2007.
- OCAMPO, J. A.; RADA, C.; TAYLOR, L. *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. New York: Columbia University Press, 2009.
- OCDE. *Brazil: Strengthening Governance for Growth*. Paris, 2008.
- OCDE. *Foreign Direct Investment for Development: maximizing benefits, minimising costs*. , Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2002. Paris, 2002.
- OCDE. *Getting Infrastructure Right: The Ten Key Governance Challenges and Policy Options*. THE OECD FRAMEWORK FOR THE GOVERNANCE OF INFRASTRUCTURE, 2017.
- OCDE. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 1997. Paris, 1997.
- OCDE. *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris, 2014
- OGUS, A. Regulation: the public interest and the private interest. In: DEFFAINS, B.; KIRAT, T. (Org.). . *Law and Economics in Civil Law Countries*. Oxford: Elsevier, 2001. p. 141–147.

ORAIR, R. O. *Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal.* , Texto para Discussão Ipea, nº 2215. Rio de Janeiro, 2016.

OSSEGE, C. *European Regulatory Agencies in EU Decision-Making: Between Expertise and Influence.* Palgrave MacMillan, 2016.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, 2006.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos Institucionais, Carreiras Públicas e a Capacidade de Planejamento do Estado Brasileiro. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Planejamento Brasil século XXI : inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015. p. 185–234.

PARKER, C.; BRAITHWAITE, J. Regulation. In: CANE, P.; TUSHNET, M. (Org.). *The Oxford Handbook of Legal Studies.* Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 119–145.

PARRADO, S.; SALVADOR, M. The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 77, n. 4, p. 687–712, 2011.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil - Lula 2002.* Brasil. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>>, 2002.

PASTORE, A. C. Introdução. In: PASTORE, A. C. (Org.). *Infraestrutura: eficiência e ética.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. xxi–xxxviii.

PATTON, M. Q. *Qualitative Research & Evaluation Methods.* 4. ed. London: SAGE Publications, 2002.

PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory Impact Assessment: How political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. *Regulation and Governance*, v. 5, n. 2, p. 204–220, 2011.

PECI, A.; VIEIRA, A. S. A. Agências Reguladoras Independentes? Análises das Trajetórias de Carreira dos Reguladores Federais Brasileiros. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Org.). *Desafios da Nação: artigos de apoio, volume 2.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. p. 540–558.

PELTZMAN, S. Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211–240, 1976.

PEMPEL. The Developmental Regime in a Changing World Economy. In: WOO-CUMINGS, M. (Org.). *The Developmental State.* Ithaca: Cornell University Press, 1999. p. 137–181.

PEREIRA, J. M. M. The World Bank, state reform, and the adjustment of social policies in Latin America. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 7, p. 2187–2196, 2018.

PEREZ-ALEMAN, P. Regulation in the Process of Building Capabilities: Strengthening Competitiveness While Improving Food Safety and Environmental Sustainability in

- Nicaragua. *Politics & Society*, v. 41, n. 4, p. 589–620, 2013.
- PERREAULT, T.; MARTIN, P. Geographies of Neoliberalism in Latin America. *Environment and Planning A*, v. 37, n. 2, p. 191–201, 2005.
- PETERS, B. G. Concepts and Theory of Horizontal Policy Management. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). *Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE Publications, 2006. p. 115–138.
- PHILLIPS, N. States and modes of regulation in the global political economy. In: MINOGUE, M.; CARIÑO, L. (Org.). *Regulatory Governance in Developing Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. 17–38.
- PICCIOTTO, S. Regulation: Managing the Antinomies of Economic Vice and Virtue. *Social & Legal Studies*, v. 26, n. 6, p. 676–699, 2017.
- PIERSON, P. Increasing Returns , Path Dependence , and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000a.
- PIERSON, P. Power and Path Dependence. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 123–146.
- PIERSON, P. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance*, v. 13, n. 4, p. 475–499, 2000b.
- PIGOU, A. *The Economics of Welfare*. London: MacMillan & Co., 1938.
- PINHEIRO, A. C. Reforma Regulatória na Infra-estrutura Brasileira: em que pé estamos. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. DA (Org.). *Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2005. p. 41–90.
- PINTO JR., H. Q.; BORGES, H. Duas Questões Relevantes no Debate Envolvendo as Agências Reguladoras. *Boletim Infopetro - Petróleo & Gás Brasil*, v. Outubro, n. 10, p. 3–4, 2003.
- PINTO JR., H. Q.; FIANI, R. Regulação Econômica. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 299–312.
- PIRES, M. C. DE C. Política Fiscal e Ciclos Econômicos no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 18, n. 1, p. 69–90, mar. 2014.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. *Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento*, Texto para Discussão Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), nº 1940. Rio de Janeiro, 2014.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.
- POLLITT, C. *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*.

New York: Palgrave MacMillan, 2004.

POLLITT, C. *New Perspectives on Public Services: Place and Technology*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POSSAS, M. L. Concorrência Schumpeteriana. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*<sup>2</sup>. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 245–252.

POWER, M. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

PRADO, L. C. D. Relações entre Estado e Mercado: Reformas e Agências Reguladoras no Brasil, 1991-2013. In: EARP, F. S.; BARSTIAN, E. F.; MODENESI, A. DE M. (Org.). *Como Vai o Brasil? A Economia Brasileira no Terceiro Milênio*. Rio de Janeiro, Brasil: Imã Editora, 2014. p. Kindle.

PRADO, L. C. D.; LEOPOLDI, M. A. P. *O fim do desenvolvimentismo: o governo Sarney e a transição do modelo econômico brasileiro*, Texto Apresentado em Seminário de Pesquisa PPGE-IE-UFRJ, 10 de outubro de 2017. Rio de Janeiro, Brasil, 2017.

PROSSER, T. *Law and the regulators*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

PROSSER, T. Regulation and Social Solidarity. *Journal of Law & Society*, v. 33, n. 3, p. 364–387, 2006.

PROSSER, T. Theorising Utility Regulation. *The Modern Law Review*, v. 62, n. 2, p. 196–217, 1999.

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.

REINERT, E. S. *How Rich Countries Got Rich and Poor Countries Stay Poor*. New York: Carroll & Graf, 2007.

REINERT, E. S. The Role of The State in Economic Growth. *Journal of Economic Studies*, v. 26, n. 4/5, p. 268–326, 1999.

REINERT, E. S.; GHOSH, J.; KATTEL, R. Introduction. In: REINERT, E. S.; GHOSH, J.; KATTEL, R. (Org.). *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016. p. xiii–xxxiv.

REPETTO, F. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. New York: Inter-American Development Bank (IADB), 2004.

ROBERTS, A. *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

- RODRIK, D. Second-Best Institutions. *The American Economic Review*, v. 98, n. 2, p. 100–104, 2008.
- ROSE, N. L. Learning from the Past: Insights for the Regulation of Economic Activity. In: ROSE, N. L. (Org.). *Economic Regulation and Its Reform*. Chicago: University of Chicago Press, 2014. p. 1–23.
- ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- SÁ E SILVA, F.; LASSANCE, A. Agenda Política e Desafios Institucionais: questões centrais para 2013. *Boletim de Análise Político-Institucional (IPEA)*, p. 9–22, 2013.
- SAAD-FILHO, A. Neoliberalism, Democracy and Development Policy in Brazil. In: KYUNG-SUP, C.; FINE, B.; WEISS, L. (Org.). *Developmental Politics in Transition: the neoliberal era and beyond*. New York: Palgrave MacMillan, 2012. p. 117–139.
- SANTOS, L. A. Desafios da Governança Regulatória no Brasil. In: PROENÇA, J. D.; VIEIRA DA COSTA, P.; MONTAGNER, P. (Org.). *Desafios da Regulação no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2009. p. 105–130.
- SCHAPIRO, M. G. Repensando a Relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma Rule of law e a relevância das alternativas institucionais. *Revista Direito GV São Paulo*, v. 6, n. 1, p. 213–252, 2010.
- SCHNEIDER, B. *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2015.
- SCHNEIDER, B. R. The Desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, M. (Org.). *The Developmental State*. New York: Cornell University Press, 1999. p. 276–305.
- SCHNEIDER, B. R.; HEREDIA, B. The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries. In: SCHNEIDER, B. R.; HEREDIA, B. (Org.). *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Miami: North-South Center Press, 2003. p. 1–29.
- SCHRANK, A. Rewarding Regulation in Latin America. *Politics & Society*, v. 41, n. 4, p. 487–495, 2013.
- SCHRANK, A.; WHITFORD, J. The Anatomy of Network Failure. *Sociological Theory*, v. 29:3, n. September, p. 151–177, 2011.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin, 1987.
- SCHUMPETER, J. A. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. New Jersey: Transaction Publishers, 2004.
- SELWYN, B. *The Global Development Crisis*. Cambridge, UK: Polity Press, 2014.
- SEN, A. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

- SHEARING, C. A Constitutive Conception of Regulation. *Business Regulation and Australia's Future*, p. 67–80, 1993.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos*, v. 102, p. 43–71, 2015.
- SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SKOCPOL, T.; EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D. (Org.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.
- SMITH, W. Utility Regulators: Roles and Responsibilities. *Public Policy for the Private Sector*, v. 128, 1997.
- SOARES, F. DE M.; ASSUNÇÃO, L. O. A Qualidade da Lei no Contexto do Desenvolvimento: Elementos Para Uma Discussão na Contemporaneidade. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Planejamento Brasil século XXI : inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir / Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo ; Livro 4*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. p. 103–131.
- STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3–21, 1971.
- STREECK, W.; THELEN, K. A. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. A. (Org.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1–39.
- SUNDFELD, C. A. Parcerias de Investimento em Empreendimentos Públicos: qual reforma jurídica pode fazer diferença? In: PASTORE, A. C. (Org.). *Infraestrutura: eficiência e ética*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 75–115.
- SUNSTEIN, C. R. *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993.
- 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, 1 mar. 2001.
- THATCHER, M. Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. *West European Politics*, v. 25, n. 1, p. 125–147, 2002.
- THATCHER, M. Risks of Capture and Independent Regulatory Agencies in Network Industries in Europe: A Political and Institutional Analysis. In: ESTACHE, A. (Org.). *Emerging Issues in Competition, Collusion, and Regulation of Network Industries*. London: Centre fo Economic Policy Research, 2011. .
- THATCHER, M. The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance*, v. 18, n. 3, p. 347–373, 2005.
- THURBON, E. *Developmental Mindset: The Revival of Financial Activism in South Korea*. Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press, 2016.



- TREBILCOCK, M. J.; PRADO, M. M. *What Makes Poor Countries Poor?* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011.
- TREBING, H. M. Realism and Relevance in Public Utility Regulation. *Journal of Economic Issues*, v. 8, n. 2, p. 209–233, 1974.
- TREBING, H. M. Regulation of Industry: An Institutional Approach. *Journal of Economic Issues*, v. 21, n. 4, p. 1707–1737, 1987.
- TRUBEK, D. M. *et al. Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2014.
- VAROUFAKIS, Y.; HALEVI, J.; THEOCARAKIS, N. J. *Modern Political Economics: Making Sense of the Post-2008 World*. New York: Routledge, 2011.
- VEBLEN, T. *The Engineers and The Price System*. New York: Huebsch, 1921.
- VELJANOVSKI, C. Economic Approaches to Regulation. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (Org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 17–38.
- VIBERT, F. *The New Regulatory Space: Reframing Democratic Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.
- VOGEL, S. K. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. New York: Cornell University Press, 1996.
- WADE, R. *Redefining the role of the state in globalized capitalism*, INCT-PPED and MINDS international conference, 7-9 December 2016. Rio de Janeiro, 2016.
- WADE, R. What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of “Development Space”. *Review of International Political Economy*, v. 10, n. 4, p. 621–644, 2003.
- WEGRICH, K.; ŠTIMAC, V. Coordination Capacity. In: WEGRICH, K.; LODGE, M. (Org.). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 41–62.
- WEISS, L. The Myth of the Neoliberal State. In: KYUNG-SUP, C.; FINE, B.; WEISS, L. (Org.). *Developmental Politics in Transition: the neoliberal era and beyond*. New York: Palgrave MacMillan, 2012. p. 27–42.
- WEYLAND, K. Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 01, p. 135–157, 2004.
- WHALEN, C. J. *Post-Keynesian Institutionalism after the Great Recession*. , Working Paper No. 724 - Levy Economics Institute of Barde College., n° 724. New York, 2012. Disponível em: <[http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_724.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_724.pdf)>.
- WILLIAMSON, O. E. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, v. 38, n. 3 (Sep. 2000), p. 595–613, 2000.

WILSON, J. Q. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, 1980.

WYLDE, C. Post-neoliberal developmental regimes in Latin America: Argentina under Cristina Fernandez de Kirchner. *New Political Economy*, v. 21, n. 3, p. 322–341, 2016.

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.

YEUNG, K. The Regulatory State. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (Org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 64–85.

ZITTOUN, P. From Policy Paradigm to Policy Statement: A New Way to Grasp the Role of Knowledge in the Policymaking Process. *Policy Paradigms in Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 117–140.