

Mendes: Agenda regulatória: instrumento para redução de falhas

17/10/2021

Não é inédita a dicotomia entre mais regras e, portanto, sanções mais rígidas e menos regras, ante os efeitos indesejáveis no desempenho econômico. Por óbvio, a tendência é que isso aumente, eis que o crescimento e a modernização do Estado são inevitáveis, o que, em tese, justifica cobertura regulatória maior.



Se por um lado não se pode ignorar o movimento

crescente em defesa de medidas mais flexíveis, como autorregulação, por outro é amplamente aceito que certos tipos de comportamento empresarial, particularmente os que ostentam elevada capacidade nociva à sociedade, demandam ação interventiva do Estado.

Em paralelo a esses debates, uma das preocupações, segundo Baldwin, Cave e Lodge, é com a regulamentação excessiva, com reflexos nocivos ao desempenho econômico, como o atraso de liberdades gerenciais e barreiras à livre concorrência. Há o risco de que os sistemas regulatórios possam se tornar insustentáveis a médio e longo prazo.

As evidências apontam para o fato de que a iminência de determinado problema social tende a ser suficiente, por si só, para alimentar a carga adicional de regulação, sem a necessária e prudente reflexão para tudo aquilo que se tem. Nem sempre a regulação constitui a melhor resposta para todo e qualquer problema.

Esse complexo de fatores imprime desafios quando se tem em mente a eficiência de atuação das agências reguladoras no exercício do poder normativo, o que instiga reflexões sobre modelo ideal de regulação no cumprimento de suas missões. No elenco de responsabilidades, compete às agências reguladoras definir certas prioridades regulatórias, elegendo com os devidos fundamento e responsabilidade os problemas que requerem atenção em curto, médio e longo espaços de tempo.

Conforme análise de Coglianese e Walters, o estágio inicial terá impacto decisivo no futuro, notadamente diante dos efeitos das oportunidades perdidas, renunciadas ou desperdiçadas. Falhas sistêmicas na formação de agendas podem criar preconceitos em relação à política regulatória e dificultar mudanças necessárias de rumo. Via de regra, as dificuldades ocorrem quando os riscos negligenciados provocaram o advento de maiores problemas sociais e econômicos.

Do ponto de vista prático, a montagem da agenda diz respeito ao reconhecimento de que determinados problemas requerem mais atenção e, na maioria dos casos, são originários de influências estatais e não estatais.

Há muito que os cientistas políticos se dedicam à investigação dos fatos e fenômenos sociais que levam à formação de uma agenda política. Kingdon, no intuito de explicar empiricamente por que alguns problemas entram na agenda, em detrimento de outros "aparentemente" importantes, desenvolveu uma teoria baseada na interação de três fluxos de políticas: percepção de problemas, formação e aprimoramento de propostas políticas. Os três conjuntos de variáveis, quando se unem, e não raro isso acontece pelo grau de dinamismo das interações entre os atores sociais, provocam abertura de janela de oportunidade, demandando rápida atenção dos *policy-makers*, eis que as oportunidades de mudança, expansão ou supressão de programas não ficam abertas por tempo indeterminado.

Segundo o autor, as aberturas das janelas podem também resultar de acontecimentos imprevisíveis, como crises, acidentes, escândalos, os quais, quando acontecem, exigem olhar redobrado às etapas de formação do processo normativo, evitando a formação de regras mal formuladas, ou respostas de cunho meramente simbólico à sociedade.

Coglianese e Walters, em alusão às pesquisas empíricas realizadas pelo programa *Penn* de regulação (Washington), relembram que a formação de agendas regulatórias segue, em geral, o arcabouço analítico desenvolvido por Kingdon. As evidências apontam que o processo regulatório de formação de agenda é de baixa fluidez, sem transparência e sujeito a uma variedade de impulsos e, não raro, as prioridades são definidas a partir da ocorrência de determinados eventos imprevisíveis.

Dadas as circunstâncias, o conceito de agenda pode ser interpretado de forma mais estreita ou ampla. A agenda pode significar a lista unificada de ações regulatórias pontuais de curto prazo, ou ações regulatórias e desregulamentadoras mais amplas, com previsão de execução mais fluida. Não se trata de garantir que o problema em questão será, de fato, resolvido, mas de impedir que o regulador se perca diante de outros problemas que perfazem o cotidiano da regulação.

Por essas razões, não é incomum a opção regulatória pela formação de duas agendas; a primeira, composta por mudanças que agregam boa parte das atividades regulatórias rotineiras, reservando-se à segunda as decisões com impactos econômicos e sociais mais abrangentes.

Não obstante a importância de elaboração de agendas regulatórias, Coglianese e Walters lamentam a precariedade de pesquisas em torno do assunto. Eles advertem ser importante

investigação e seriedade para melhor compreensão dos padrões e dinâmicas que interferem no rol de prioridades regulatórias e, dessa forma, na lógica subjacente às escolhas regulatórias.

Firmada a premissa do papel articulador e interativo do Estado regulador, um acordo prévio de conceitos e estratégias de ações favorece a aferição do dinamismo de atuação das instituições regulatórias aos novos desafios tecnológicos e respectivas contribuições ao melhor alcance do bem-estar coletivo. O planejamento é, portanto, elemento crucial para os avanços das políticas regulatórias, sendo forçoso levar em conta que a regulação bem projetada contribui potencialmente ao equilíbrio do funcionamento econômico.

Paralelamente, a constatação de novos problemas é importante aliada na criação de regras de contenção, em paralelo ao controle de custos. Em geral, essas medidas decorrem do *feedback* proporcionado pelo acompanhamento e controle sistemático dos programas regulatórios em ação.

Diante de um universo de interesses plurais que permeiam o dia a dia das sociedades pós-modernas, a percepção das opções regulatórias requer o envolvimento de maior quantitativo de grupos de interesse, com participação ativa ao longo do processo regulatório. Tal contribuição, ainda que não vinculante à tomada decisória, pode ajudar a reduzir potencialmente as falhas regulatórias.

Referências bibliográficas

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p.1.

COGLIANESE, Cary and Walters, Daniel E., "Agenda-Setting in the Regulatory State: Theory and Evidence" (2016). *Faculty Scholarship at Penn Law*. 1703.

https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1703

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. The Oxford Handbook of Classics in Public and Administration.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-out-17/mendes-agenda-regulatoria-instrumento-reducao-falhas/>