

# **A REGULAÇÃO COMO PROBLEMA COMPLEXO. NOVAS DIMENSÕES E NOVAS FORMAS DE REGULAR AS ACTIVIDADES SÓCIO-ECONÓMICAS**

**Marc Jacquinet (Universidade Aberta), João Carlos Caetano (Universidade Aberta)**

## Introdução

Desde a década de 1970 que a regulação é um *topos* de investigação das ciências económica e política e do direito. Nos últimos anos, não só as concepções tradicionais foram postas em causa, como apareceu um número significativo de novas abordagens e perspectivas teóricas. Apesar disso, as dificuldades de compreensão da realidade subsistem, não existindo uma teoria da regulação articulada e comumente aceite. Na presente comunicação, esboçamos os contornos de uma nova teoria da regulação, que pretendemos que seja apta à compreensão de um vasto e diversificado conjunto de problemas concretos contemporâneos, incidindo de modo particular sobre o Estado e a administração pública.

Os problemas políticos, económicos e sociais contemporâneos são muito diferentes dos de há poucos anos atrás. A economia europeia e portuguesa, e concomitantemente o Estado e os seus diversos sectores, conheceram nas últimas décadas mudanças cumulativas consideráveis. Estas transformações obrigam a repensar a economia, o Estado e a regulação, indo além das palavras e das teorias prevaletentes e aparentemente consensuais até hoje.

O problema da regulação, em particular a sua justificação, genérica e sector a sector, relevam de uma realidade nova cujas articulações não são ainda bem compreendidas.

Nas novas formas de regulação, há três notas marcantes:

- 1) Existe actualmente uma grande diversidade de formas de regulação.
- 2) Nos países europeus, as heranças históricas são o principal factor explicativo da diversidade de formas de regulação, e, à escala mundial, são também a principal razão da existência de diversas lógicas e espaços de regulação (nacional, regional e internacional).
- 3) Na Europa, existe uma tendência para orientar a regulação para o mercado e para privilegiar os ganhos de eficiência.

É manifesto que falta ainda desenvolver conceitos de uma nova teoria da regulação focalizada nas reformas económicas e sociais actuais, nomeadamente do Estado e da administração pública. Na presente comunicação, abordamos especialmente os aspectos económicos das reformas dos diversos sectores do Estado e da administração pública, embora não ignorando a existência de outras formas de regulação.

Na nossa apresentação, consideraremos alguns exemplos de regulação em sectores específicos – ensino superior e hospitalares. Para o efeito, teremos em conta a mais recente literatura sobre a regulação das organizações da administração pública.

Nas conclusões, realçamos três aspectos: 1) a diversidade das formas de regulação; 2) a ausência de panaceias para os problemas existentes; 3) a importância de dar à investigação sobre o funcionamento das concretas entidades de regulação.

## 1. Transformações e sucessivas emergências de novos modos de regulação

Ao longo de décadas que seguiram a chamada Grande Depressão, várias vagas de organização e reorganização da economia e vários modelos de política económica se sucederam em paralelo às transformações económicas, sociais e políticas. Se exceptuarmos as primeiras tentativas de regulação de sectores económicos num sentido moderno que apareceram no início do século XX, é sobretudo depois da grande crise que é preciso intervir na economia para pôr ordem e permitir que as transacções e as acções possam basear-se em instituições e regras mais estáveis.

Se observarmos a situação actual da regulação assim como das organizações do Estado ou das que são por ele controladas, nos deparamos com uma grande diversidade de figurinos. Este é por um lado uma das dificuldades da reforma do Estado e por outro lado um desafio para entender em termos gerais o que se entende por regulação e, ainda mais especificamente, como formular uma teoria geral ou mais abrangente da regulação. Neste contexto, a regulação é uma actividade em que o Estado exerce um papel cada vez maior, contrariamente ao que se diz quando se fala de desregulação e alguns autores fazem referência a um novo tipo de Estado: o Estado regulador (Baldwin and Cave 1999, Braithwaite 2000, Hood, Rothstein and Baldwin 2004, Hood, Rothstein, Baldwin, Rees and Spackman 1999, Ogun 1994, Ogun 2002). Este Estado, menos produtor ou fornecedor de serviços, externaliza-os, e especializa-se no controlo ou na regulação sectorial, vigiando o respeito de normas legais ou contratuais.

Deste processo de transformação resulta uma grande diversidade de mecanismos e figurinos de regulação e é justamente a explicação desta diversidade o objecto da secção seguinte.

## 2. Herança histórica e dependência de caminho

É importante insistir nos processos de evolução do Estado e dos regimes de regulação (Jacquinet 2006a, 2006b) e de basear o estudo da regulação em análises históricas das transformações do Estado, das instituições, das práticas e das normas vigentes. Em outras palavras, trata-se de adoptar uma visão histórica das mudanças em curso para entender melhor a diversidade que já referimos entre os países e dentro desses mesmos no que toca aos distintos sectores, ministérios e territórios. Aqui não temos espaço para tratar do que uma análise de largo prazo pode oferecer e limitarmo-nos às últimas décadas

No caso das transformações da regulação dos diversos sectores económicos, a tendência de fundo não é de desregulação mas sim da emergência de novas formas de regulação e muito delas visando a introduzir mecanismos de mercado (de

concorrência para ser mais específico) de quasi-mercado e de responsabilização da gestão.

A literatura a que nos referimos não se limita à ciência económica mas abrange também outras disciplinas como a gestão, a ciência política, a sociologia e o direito e é importante integrar o que de original cada disciplina pode trazer (Black 1996, 1997, 1998, Hood, James, Peters and Eds 2005, Hood, *et al.* 2004, Jordana and Levi-Faur 2004, Jordana and Levi-Faur 2005, Ogas 1994, Ogas 2002, Supiot 2002/1994). Sobre a interacção entre a administração e o mundo político é essencial integrar os contributos da ciência política ou da economia (Kickert 1997, Linz 1998, Pollitt 2000, Rocha 2001). O direito, também, permite perceber melhor porque algumas experiências falharam ou porque as expectativas foram defraudadas e neste sentido entender a importância das normas e os seus limites (Baldwin 1990, Baldwin and Cave 1999, Black 1996, 2001, 2002). A ciência económica, além de todos os aspectos ligados a existência de monopólios, de custos das normas regulatórias, etc., permite compreender melhor o funcionamento dos mercados, a criação de novos mercados e a interacção entre os actores, como por exemplo, as entidades de regulação, consumidores e empresas reguladas (Chang 1997). A sociologia, nomeadamente a sociologia económica oferece novas abordagens de estudo da economia, nomeadamente através da noção e contexto relevante para a acção económica e do embutimento social dos mercados (*social embeddedness of markets*) e os contributos são hoje numerosos e fora de alcance do presente trabalho (Jacquinet and Scieur 2006, Swedberg 1990, Swedberg 2004). Finalmente, a gestão fornece elementos importantes sobre as novas práticas de gestão pública e sobre a reforma do Estado (Carapeto 2005) e essa mesma reforma e a falta de dimensão estratégica na concepção e na formulação da missão e dos objectivos (Carrilho, Jacquinet e Porfírio 2006).

Um traço saliente de toda esta literatura é a forte componente histórica dos processos estudados. A diversidade aparece sob uma perspectiva mais enriquecedora quando se toma em conta a própria história pela qual passou um determinado regime de regulação. Entendo por regime uma situação concreta de regulação em que existem determinadas regras, instituições e actores que produzem, se assim podemos dizer, uma certa configuração, uma ordem.

Se existem fortes indicações de existência de dependência de caminho (*path dependence*), constatamos que também existem muitos casos de emergência de novos regimes de regulação (*path creation*) e evidentemente formas híbridas em que as novas formas emergentes ainda não tem autonomia suficiente e baseiam-se ainda parcialmente em configurações antigas

### 3. Regulação, Estado e mercado

Para terminar, vamos elaborar os elementos constitutivos de uma teoria da regulação que se baseiam na visão e metodologia dos sistemas complexos (Caetano and Jacquinet 2004) e que por definição são sistemas constituídos por elementos heterogêneos e tendencialmente numerosos, onde as organizações e os agentes evoluem num contexto em transformação (i. é. não estável) caracterizado por uma

incerteza variável (de pequena a radical) que não se pode eliminar. Daí resultam a dificuldade de previsão e de formulação de estratégias.

O modelo é assim constituído por agentes, instituições, normas, acções e processos emergentes. Assim sendo, os agentes heterogéneos interagem num contexto de incerteza com normas e instituições que enquadram esta mesma acção. As normas fazem a ligação entre os agentes, os seus comportamentos e a existência de instituições. Os agentes são compostos de indivíduos, grupos de indivíduos e organizações. Os dois últimos tipos se caracterizam por fenómenos emergentes contínuos.

Podemos perguntar-nos agora, a laia de conclusão, quais seriam alguns ensinamentos que possam servir para propor soluções novas para pensar e implementar soluções de regulação. Em determinados sectores, o ensino superior ou a saúde, existem casos de sucesso em que a regulação (por exemplo da produção de literatura científica ou da prestação de actos médicos) é assumida por entidades externas às que prestam o serviço e que controlam o cumprimento de normas estabelecidas e fornecem indicadores e avisos para que os mesmos prestadores de serviços possam se adaptar às mudanças, tomar medidas correctivas e melhorar os serviços. E isto tudo numa óptica que se centra no cliente ou no utente e em que existem mecanismo de retorno da informação (*feedback mechanisms*).

No caso da produção científica, o sistema de revisão pelos pares (*peer review system*) é geralmente aceite pela comunidade e os abusos são livremente expressos assim como os desvios rapidamente assinalados e tratados. Neste sistema, os incentivos não são apenas monetários mas de estatuto e de reconhecimento pelos pares que não tem equivalência em muitas áreas onde se discutem a implementação de sistemas de regulação. No entanto, há lições que se pode tirar. Principalmente, que a regulação não é apenas um meio para poupar dinheiro, também pode servir para integrar dimensões sociais, de pertença a comunidades específicas para que objectivos de ordenação sejam melhor alcançado, especialmente numa estratégia de longo prazo que faz muita falta quando se fala de regular.

Num outro caso, o dos cuidados de saúde, as mutualidades actuam como intermediários entre o trabalhador e o empregador, por um lado, e o prestador de serviço (médico, hospital ou clínica). Esta função de mediação tem vários níveis. O primeiro é financeiro e consiste em receber as contribuições das empresas, do Estado e dos beneficiários do sistema de saúde. Por outro lado, a mutualidade serve de mecanismo de representação dos utentes do sistema de saúde perante várias entidades (Direcção Geral da Saúde, Hospitais, etc.) e, neste papel, tem funções de regulação. A um nível ainda mais agregado, a administração regional ou central do Ministério da Saúde regula o sector no que diz respeito ao controlo dos preços praticados e autorizados, à comparticipação nos reembolsos de medicamentos ou actos médicos e ao cumprimento das leis gerais do Estado e da legislação em vigor específica do sector. Este modelo de regulação encontra-se, com variantes, em países como a Holanda, o Luxemburgo, a Bélgica, a França, a Alemanha e a Suíça.

Estes casos mostram que existe um grande leque de possibilidades de regular diversos sectores sociais ou económicos. Não há soluções simples e únicas. O problema é conseguir definir a estratégia mais adequada, tomando em conta o contexto relevante de cada problema de regulação com o qual nos deparamos.

## Conclusão

O tema da regulação é um dos mais estimulantes da reforma do Estado e que tem vindo a ganhar destaque nas políticas e autonomia em várias disciplinas científicas, mormente a economia, a ciência política, a sociologia, o direito e a gestão. Até já se fala de globalização da regulação (Levi-Faur 2005).

A primeira conclusão é a da diversidade de formas de regulação como insistimos no início. A segunda conclusão, é a importância da herança histórica dos processos de transformação do papel do Estado e dos regimes de regulação. E esta herança explica muito da criação e conservação da diversidade dos regimes de regulação ao nível internacional, regional e nacional. Finalmente, a regulação não visa apenas a ganhos de eficiência mas também a criar “ordens” (Samuels 1989, Spengler 1948, Spengler 1968). Desta diversidade e herança histórica, não existe panaceia para resolver os problemas de ordem ou de regulação.

Em terceiro lugar, a investigação deve integrar esta diversidade e debruçar-se, no presente e no futuro, em casos concretos de regulação.

## Bibliografia

- Baldwin, R (1990): "Why Rules Don't Work," *The Modern Law Review*, 53 (3), pp. 321-37.
- Baldwin, Robert and Martin Cave (1999): *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press
- Black, Julia M. (1996): "An Economic Analysis of Regulation: One View of the Cathedral," *Oxford J Legal Studies*, 16 (4), January 1, 1996, pp. 699-711.
- Black, Julia M. (1997): *Rules and Regulators*. Oxford: OUP
- Black, Julia M. (1998): "Talking about regulation," *Public Law*, 77, pp.
- Black, Julia M. (2001): "Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self Regulation in a “Post-Regulatory”," *Current Legal Problems*, 54, pp. 103-47.
- Black, Julia M. (2002): "Regulatory Conversations," *J Law & Society*, 29 (1), March 01, 2002, pp. 163-96.
- Braithwaite, John (2000): "The new regulatory state and the transformation of criminology," *The British Journal of Criminology*, 40 (2), Spring 2000, pp. 222.
- Caetano, João Carlos Relvão and Marc Jacquinet (2004): "Complexidade," in *Dicionário dos termos sócio-político-jurídico da globalização*, ed. by A.-J. Arnaud. Rio de Janeiro: Renovar.
- Carapeto, Carlos (2005): "Gestão orientada para resultados," *Economia Pura*, VII (71), Maio/Junho, pp. 22-31.
- Chang, Ha-Joon (1997): "The economics and politics of regulation," *Camb. J. Econ.*, 21 (6), November 1, 1997, pp. 703-28.

- Hood, C, *et al.* (2005): "Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change," *West European Politics*, 28 (3), pp. 686-703.
- Hood, C, *et al.* (1999): "Where Risk Society Meets the Regulatory State: Exploring Variations in Risk Regulation Regimes," *Risk Management: An International Journal*, 1 (1), pp. 21-34.
- Hood, Christopher, *et al.* (2004): *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press
- Jacquinet, Marc (2006a): "Evolução dos regimes de regulação no sector do vinho do Porto (1756-1945)," *O Douro contemporâneo*, Porto: GEHVID.
- Jacquinet, Marc (2006b): "Technological, Institutional and Market Structure Changes as Evolutionary Processes: The Case of the Port Wine Sector (1680-1974)," Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG)
- Jacquinet, Marc and Philippe Scieur (2006): "The process theory of economic regulation: Contributions from historical and economic sociology," *ESA Conference of the European Network on Economic Sociology: The New Contributions of Economic Sociology*, Lisboa, ISEG:
- Jordana, J and D Levi-Faur (2004): "The Politics of Regulation in the Age of Governance," *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*. London: Edward Elgar, pp.
- Jordana, Jacint and David Levi-Faur (2005): "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), March 1, 2005, pp. 102-24.
- Kickert, Walter J. M. (1997): "Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'managerialism'," *Public Administration*, 75, Winter, pp. 731-52.
- Levi-Faur, David (2005): "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), March 1, 2005, pp. 12-32.
- Linz, Juan J. (1998): "Democracy's time constraints," *International Political Science Review*, 19 (1), pp. 19-37.
- Ogus, A (2002): "Regulatory Institutions And Structures," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73 (4), pp. 627-48.
- Ogus, AI (1994): *Regulation: Legal form and economic theory*. Oxford: Clarendon Press
- Pollitt, Christopher (2000): "Is the emperor in his underwear? An analysis of public management reform," *Public Management*, 2 (2), pp. 181-99.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001): *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: INA
- Samuels, Warren J (1989): "The Legal-economic Nexus," *George Washington Law Review*, pp.
- Spengler, Joseph J. (1968): "Hierarchy vs. Equality: Persisting Conflict," *Kyklos*, 21 (1), pp. 217-36.
- Spengler, Joseph J. (1948): "The Problem of Order in Economic Affairs," *Southern Economic Journal*, 15 (1), Jul., pp. 1-29.
- Supiot, Alain (2002/1994): *Critique du droit du travail*. Paris: Presses Universitaires de France

Swedberg, R (1990): *Economics and Sociology: Redefining Their Boundaries: Conversations with Economists and Sociologists*. Princeton University Press

Swedberg, Richard (2004): "What has been Accomplished in New Economic Sociology and Where it is Heading?," *Archives Européennes de Sociologie*, 45 (3), pp. 318-30.