

Estado, regulação e saúde: considerações sobre a regulação econômica do mercado de saúde suplementar

Hudson Pacífico da Silva¹

Resumo

O trabalho procura identificar as razões do fortalecimento da função reguladora do Estado no âmbito das mudanças ocorridas a partir da década de 70 do século passado, procurando relacionar essas mudanças com a regulação do mercado de saúde suplementar. Para tanto, é feita uma sistematização das principais características da chamada Reforma do Estado, destacando as transformações relativas ao modo de intervenção estatal na atividade econômica. Em seguida, são identificadas as bases teóricas da regulação, enfatizando as razões que justificam, do ponto de vista econômico, a adoção dos mecanismos de regulação. Por fim, incorporando contribuições da Economia da Saúde, é realizada uma breve discussão sobre as especificidades do setor, buscando identificar em que medida essas características implicam um tipo diferente de atuação por parte da esfera pública.

1 Mudanças recentes nas funções do Estado contemporâneo

O conjunto das transformações ocorridas no âmbito do Estado nos últimos vinte anos está relacionado à crise de um determinado padrão de intervenção estatal, que se consolidou após a Segunda Guerra Mundial e entrou em declínio a partir da década de 1970, por conta da perda de dinamismo das principais economias ocidentais. Este padrão foi marcado por *políticas ativas* de intervenção estatal, com o objetivo de promover a necessária acumulação de capital para o crescimento econômico, seja através do manejo das políticas monetária, fiscal e cambial, seja mediante a realização de investimentos públicos diretos. Além disso, a montagem de uma ampla rede de proteção social nos principais países avançados representou uma tentativa de assegurar níveis mínimos de equidade, através de políticas públicas de transferência de renda, possibilitando a conjunção positiva de crescimento econômico e redistribuição.

¹ Mestrando – Economia Social e do Trabalho (turma 2001) do Instituto de Economia da Unicamp/Pesquisador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP da Unicamp.

Do ponto de vista teórico, essa inflexão na forma de atuação do Estado representou questionar os fundamentos da teoria *keynesiana* e de sua variante, a chamada Economia do Desenvolvimento. Partindo da premissa da incapacidade dos mecanismos de mercado para realizar a formação de capital necessária para o desenvolvimento econômico, assim como do reconhecimento da importância da dimensão e composição dos investimentos, essas teorias defendiam a adoção de políticas econômicas ativas a fim de maximizar a taxa de inversão e otimizar a composição dos investimentos. Dessa forma, o Estado deveria atuar diretamente no sentido de promover e regular o processo de desenvolvimento econômico, criando assim as condições necessárias para a industrialização e o crescimento.

Com o surgimento do processo de estagflação nos anos 70 (baixo crescimento econômico combinado com altas taxas de inflação), as políticas econômicas de natureza *keynesiana* passaram a ser duramente criticadas. Em sua essência, essas críticas enfatizavam a ineficiência da intervenção do Estado na atividade econômica, identificando a imperfeição do Estado como parte fundamental do problema. Essa imperfeição, por sua vez, estava associada à própria natureza do Estado, constituído por um grande número de atores com interesses próprios e cujo comportamento seria caracterizado por estratégias de maximização de interesses pessoais, tornando o Estado refém desses interesses, nem sempre coincidentes com os interesses da sociedade. Além disso, o Estado não teria sido capaz de realizar adequadamente os investimentos necessários em setores onde possui vantagens comparativas, tais como atividades de segurança e serviços de utilidade pública, ao mesmo tempo em que sua participação em atividades em que o mercado apresenta maiores vantagens teria representado um desvio prejudicial de recursos. Dessa forma, o Estado seria incapaz, por sua própria natureza, de fornecer a infra-estrutura necessária ao adequado desenvolvimento da atividade econômica, assim como sua presença contribuiria para a perda de eficiência no funcionamento dos setores onde não apresenta vantagens comparativas.

Mais recentemente, novas abordagens teóricas recolocaram o Estado como variável central para o processo de desenvolvimento econômico e social, como parece indicar as recomendações do Banco Mundial em seus diversos relatórios de desenvolvimento ao longo da década de 1990. Refletindo a discussão dos anos 70 e 80 sobre as imperfeições do Estado, o Relatório de 1991 enfatizava que a atuação do Estado deveria ser **complementar** à atuação do mercado, ao mesmo tempo em que sua

intervenção na atividade econômica deveria ser **limitada** para não criar situações que conduzissem ao fracasso, tais como políticas protecionistas, repressão financeira e controle de preços. Em 1993, ao analisar os processos de crescimento e desenvolvimento de países asiáticos, o relatório daquele ano apresentou uma mudança em sua abordagem sobre o papel do Estado, na medida que reconhecia que intervenções estatais **seletivas** no mercado poderiam beneficiar seu funcionamento e ter efeitos positivos no crescimento econômico. A idéia do Estado como parceiro eficaz no processo de desenvolvimento dos países foi retomada em 1997, mediante a atuação em três níveis diferentes de funções, substituindo a questão da dimensão do Estado pela questão da **eficácia**. Finalmente, o Relatório de 1999/2000, ao abordar as recentes mudanças decorrentes do processo de globalização econômica, reconheceu que os governos desempenhavam um papel fundamental no desenvolvimento dos países e que não havia um conjunto simples de regras a ser seguido, dada a grande diversidade de capacitações existentes em cada país, seu nível de desenvolvimento, condições externas, etc. Dessa forma, como mostra a evolução das abordagens do Banco Mundial, cuja síntese é representativa do pensamento econômico dominante, é possível identificar uma tentativa de *reinterpretação* da participação do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social dos diferentes países, apontando para uma retomada da importância do papel do Estado nesse processo, assim como o reconhecimento de que uma forma equivocada de intervenção pode ser altamente prejudicial.

Contudo, se é verdade que os estados continuam possuindo importância crucial no processo de desenvolvimento sócio-econômico, é preciso reconhecer que houve uma certa redução da autonomia das políticas públicas estatais. De acordo com Plihon (1995), as políticas macroeconômicas pró-mercado, que substituíram as políticas de natureza *keynesiana* e foram implementadas pela maioria dos países desenvolvidos a partir da década de 70, estão na origem do crescimento do processo de globalização financeira e dos desequilíbrios internacionais. Isso significa que as políticas públicas desses países tiveram uma grande responsabilidade pelas mudanças que desestabilizaram a economia mundial, na medida em que privilegiaram os interesses do capital financeiro em detrimento das conquistas sociais obtidas no período anterior.

A mudança de direção das políticas econômicas foi marcada pelo rigor monetário e pelo rigor salarial, objetivando reduzir e controlar o

processo de estagflação que passou a caracterizar as economias centrais no último quartel do século XX. Para alcançar esse objetivo, as altas das taxas de juros e a desaceleração do consumo foram variáveis fundamentais, implicando, de um lado, desaceleração da acumulação do capital produtivo e, de outro, crescimento dos déficits públicos e da dívida pública, maior liberalização financeira para atrair capitais, aumento do capital financeiro especulativo e conseqüente instabilidade financeira. Nesse sentido, a lógica da especulação, motivada pelas políticas econômicas ortodoxas, passou a prevalecer sobre a lógica da produção. O resultado de todo esse processo, destaca o autor, foi a impotência das autoridades monetárias nacionais diante do grande capital financeiro. Dessa forma, é possível verificar que a autonomia das políticas públicas não apenas é afetada pelo processo de globalização econômica e financeira, *como também foram elas que impulsionaram o desenvolvimento desse processo.*

Outro ponto importante a ser destacado é que essas transformações ocorridas no âmbito do Estado colocaram em discussão a pertinência dos sistemas de proteção social que haviam sido consolidados durante o século XX.² Segundo Mérrien (1994), a crise financeira do Estado, impondo limitações para a base de financiamento dos gastos sociais, estaria na origem da chamada crise do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Para este autor, a crise dos sistemas de proteção social teria efetivamente começado na década de 80, com a ascensão do pensamento neoliberal, colocando em xeque a pertinência do modelo “keynesiano”. A crise financeira do Estado teria ocorrido então a partir de uma renovação das doutrinas liberais, abalando a legitimidade das suas formas anteriores de desenvolvimento. Tratava-se de uma nova situação, caracterizada pela emergência de problemas globais e não setoriais, que exigiam novas soluções. Ao mesmo tempo, a evolução das estruturas demográficas teria sido responsável por agravar a fragilidade financeira dos Estados.

Essa linha de interpretação é compartilhada por autores como Esping-Andersen (1997), cuja análise identifica a existência de falhas

2 Como destaca Arretche (1995), existem diversas teorias explicativas a respeito da origem e do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais, podendo ser classificadas, para fins de análise, em dois grandes grupos: (1) teorias cujos condicionantes principais são de ordem econômica, envolvendo a questão da industrialização e da necessidade de acumulação de capital, e (2) teorias que enfatizam a predominância de condicionantes de ordem político-institucional, abrangendo a idéia de ampliação de direitos (civis, políticos e sociais), acordos envolvendo capital e trabalho, mobilizações da classe trabalhadora e configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas.

estruturais no próprio modelo de Estado de Bem-Estar Social, cuja consolidação teria ocorrido em um momento específico do processo de desenvolvimento econômico dos países centrais. Dessa forma, mudanças recentes no perfil do **mercado de trabalho**, com impactos significativos sobre o aumento da taxa de desemprego e a deterioração da qualidade dos vínculos empregatícios, e mudanças **demográficas e sociais**, decorrentes do processo de envelhecimento populacional, alterações no perfil da estrutura familiar, maior participação feminina no mercado de trabalho, etc., configurariam uma situação de novos riscos e necessidades cujos sistemas de proteção social não seriam mais capazes de atender.

Apesar do constrangimento financeiro imposto às políticas sociais por conta das mudanças na política econômica das últimas décadas, diversos autores questionam o suposto desmantelamento dos sistemas de proteção social dos países centrais em função das políticas de ajuste macroeconômico. Já no final da década de 1980, Draibe & Henrique (1988), em artigo onde analisam a contribuição de diversos autores para o entendimento da crise do *Welfare State*, chamam a atenção para a necessidade de um tratamento mais autônomo da questão, identificando a existência de diferentes interpretações para os determinantes da crise. Nesse sentido, a crise do Estado de Bem-Estar Social precisa ser entendida não apenas como uma crise de natureza fiscal, mas também como uma crise decorrente da interação de múltiplas causas – perda de eficácia social das políticas; excessiva centralização dos processos decisórios; burocratização dos programas sociais; perda de legitimidade e baixa capacidade de resistência da opinião pública; colapso do pacto político do pós-guerra sobre o qual repousava os sistemas de proteção social que haviam se consolidado nos países centrais; incapacidade das políticas sociais de responder aos novos valores das “sociedades pós-industriais”; etc. Além disso, argumentam que o *Welfare State* não estaria passando de fato por uma crise, mas sofrendo mudanças em sua natureza: “os problemas enfrentados atualmente pelo Estado Benfeitor dizem respeito muito mais a pressões por sua mudança, que propriamente a uma crise ou esgotamento de uma dada forma de intervenção social do Estado” (Draibe & Henrique, 1988, p. 56).

Seguindo essa linha de raciocínio, Pierson (1995) sustenta que o alto grau de consolidação dos benefícios sociais nos países centrais – grau de enraizamento das políticas sociais nas diferentes sociedades – possibilitou a formação de uma ampla rede de interesses que foi capaz de minimizar ou mesmo neutralizar as tentativas de mudanças propostas pela agenda de

reforma dos anos 90, centrada na adoção de políticas sociais focalizadas, controle do gasto público e mercantilização das condições de acesso. Essa ampla coalizão, formada sobretudo pela burocracia estatal, pelos prestadores de serviços e pelos beneficiários das políticas sociais, mediante a constatação de que as alterações propostas implicariam perdas concentradas e benefícios difusos, teria conseguido vetar a implantação das reformas, garantindo assim a sustentabilidade dos benefícios sociais, de modo que não teria ocorrido um desmantelamento do sistema de proteção social.³

De todo modo, o ponto a ser ressaltado é que as recentes mudanças no papel do Estado implicaram transformações também no âmbito das políticas sociais e no próprio padrão de *Welfare State* consolidado no período do pós-guerra nos principais países desenvolvidos, ainda que essas transformações possam não representar um verdadeiro esgotamento desse padrão.

No bojo das recomendações referentes às necessidades de mudança nas funções do Estado, de modo a torná-lo mais eficiente na adoção de políticas capazes de promover simultaneamente a justiça social e a manutenção dos direitos de propriedade e dos contratos, Bresser Pereira (1997), analisando a chamada crise do Estado e as alternativas para seu enfrentamento, destaca a existência de quatro questões que devem ser enfrentadas no processo de reconstrução do Estado: (1) a delimitação do tamanho do Estado; (2) a redefinição do seu papel regulador; (3) o fortalecimento da capacidade de implementar adequadamente as políticas formuladas pelo Estado (*governance*); e (4) o aumento da capacidade política de governar (governabilidade). Essas quatro questões seriam justificadas pela própria crise do Estado, cujas manifestações mais evidentes seriam a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção estatal na atividade econômica e a superação da forma burocrática de administrar o Estado.

Segundo Bresser Pereira, a **redução do tamanho do Estado** deve ser feita mediante programas de privatização de empresas estatais que atuam nas atividades de produção de bens e serviços para o mercado, transferência de serviços sociais e científicos para o setor público não estatal (publicização) e terceirização das atividades auxiliares e de apoio. De modo semelhante, a **redefinição do papel regulador do Estado** está associada, de modo geral, à

³ Essa análise não se aplicaria aos países que ainda se encontram em processos de ampliação da proteção social, como é o caso do Brasil e de outros países em desenvolvimento, dado o baixo grau de enraizamento das políticas nesses países. Conforme Pierson (1995).

adoção de mecanismos que reduzam o custo do cumprimento das regulamentações para o setor privado, ao mesmo tempo em que se busca tornar mais transparentes as regras de funcionamento dos mercados, estimulando assim sua eficiência. Já a questão da **governança** estatal, que diz respeito ao fortalecimento das condições financeiras e administrativas para implementar ações, implica resolver a crise fiscal do Estado, fortalecer as instituições públicas responsáveis pela formulação e execução de políticas, assim como pelas atividades de regulação, e tornar a administração pública mais moderna e eficiente. Finalmente, o aumento da **governabilidade**, expressa na capacidade política para governar, deve ser alcançado através de instrumentos que sejam capazes de elevar a legitimidade do Estado perante a sociedade e da adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

Como pode ser deduzido a partir dessas recomendações, a reconstrução do Estado deve ser entendida como *um processo de redefinição de seu papel na sociedade e de delimitação de sua área de atuação*. Trata-se, portanto, da progressiva substituição do Estado intervencionista por um Estado regulador ou, dito de outra forma, de uma alteração da própria forma de regulação, uma vez que a regulação baseada na propriedade pública estatal, historicamente adotada por muitos países para o desenvolvimento de setores caracterizados como monopólios naturais, passou a ser substituída pela regulação por delegação, na qual o poder decisório é delegado para instituições independentes, como é o caso das agências reguladoras, que formulam e aplicam regras para o funcionamento desses mercados, agora sob propriedade privada.

De acordo com Majone (1999), o processo de fortalecimento do Estado regulador pode ser identificado como uma mudança do próprio modelo de governança, cujas características de funcionamento seriam bastante distintas daquelas presentes no Estado positivo (intervencionista). As limitações orçamentárias, por exemplo, constituiriam uma das diferenças cruciais entre as políticas reguladoras e aquelas que envolvem o dispêndio direto de recursos, na medida em que a elaboração de regras não é afetada diretamente pelas limitações orçamentárias, diferentemente dos gastos públicos. De fato, “o orçamento público é uma limitação leve que se impõe aos formuladores de regras, porque o custo real dos programas não é absorvido pelos reguladores, mas por aqueles que têm de obedecer à regulação” (Majone, 1999, p. 15). A decorrência dessa característica é que,

no Estado regulador, a arena do processo orçamentário é substituída pela arena do processo regulatório como principal fonte de conflito. Outra diferença importante seria a atuação de novas estruturas organizacionais e novos arranjos institucionais, tais como as agências reguladoras e as instâncias de supervisão sobre as decisões das agências (tribunais e comissões parlamentares). Dessa forma, novos atores passariam a adquirir importância fundamental na arena política, implicando fortalecimento dos profissionais responsáveis pela formulação e execução das regras (técnicos, especialistas e reguladores), assim como por aqueles que devem examinar judicialmente os conflitos decorrentes das decisões das agências (juízes). A interação desses atores no novo quadro institucional seria marcada, por sua vez, por uma atuação de natureza mais pluralista, em oposição ao comportamento corporativista predominante no Estado positivo.

No Brasil, essa mudança de orientação nas funções do Estado entrou para a agenda governamental e ganhou força sobretudo a partir da década de 1990, com os processos de reforma administrativa e de privatização de empresas estatais. Já em 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Mare, 1995), identificava a existência de quatro setores do Estado brasileiro que demandavam algum tipo de transformação – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. A análise das recomendações permite identificar que a transformação do papel regulador do Estado brasileiro, inserida nos preceitos da chamada *Nova Administração Pública*, visava sobretudo delimitar a área de atuação do Estado, fortalecendo os setores considerados estratégicos e exclusivos mediante a profissionalização da administração pública, ao mesmo tempo em que se buscou a criação de mecanismos de transferência dos serviços sociais e científicos para as organizações públicas não-estatais e intensificou-se o processo de privatização das empresas estatais produtoras de bens e serviços para o mercado.⁴

4 Embora a justificativa da transferência para a iniciativa privada da produção de bens e serviços para o mercado seja a redução do tamanho do Estado e a redefinição de seu papel, conferindo-lhe maior capacidade administrativa de governar com eficiência e efetividade, é preciso levar em consideração, no caso brasileiro, a funcionalidade apresentada pelo processo de privatização das empresas estatais na lógica de uma política macroeconômica de estabilização baseada na sobrevalorização do câmbio e no manejo de altas taxas de juros, tendo contribuído para geração de receita destinada ao pagamento da elevação da dívida pública.

2 Bases teóricas da Regulação

A teoria econômica tradicional associa a questão da regulação com a existência de falhas de mercado, as quais são responsáveis por afetar sua eficiência, assim como o bem-estar da sociedade. Mercados eficientes seriam aqueles que apresentam alocação eficiente de recursos (na produção e no consumo), de tal modo que nenhuma mudança na alocação de recursos poderia ser feita para melhorar o bem-estar de uma pessoa sem reduzir o bem-estar de outra (situação Pareto-eficiente). As falhas de mercado, portanto, implicariam situações em que essa condição de eficiência não é alcançada, o que justificaria a utilização de mecanismos de regulação pública para atenuar seus efeitos negativos.

As falhas de mercado, por sua vez, estão relacionadas com as diferentes estruturas de mercado, na medida em que essas falhas constituem características específicas do funcionamento de cada tipo de mercado. A concentração do mercado, a existência de produtos homogêneos ou diferenciados e as condições que cercam a entrada e a saída de novos concorrentes são fatores que permitem classificar os mercados em diferentes tipos de estrutura (concorrência perfeita, concorrência monopolista, oligopólio e monopólio). Convém examinar, portanto, o que caracteriza as estruturas de mercado com mais detalhe, assim como as principais falhas a elas subjacentes.

Mercados puramente competitivos – concorrência perfeita – são caracterizados pela existência de um grande número de pequenos vendedores independentes, de modo que nenhum seja capaz de afetar isoladamente o preço de mercado. Os produtos, por sua vez, são diferenciados pelos compradores apenas através do preço e há completa liberdade de acesso ao mercado, de modo que não existem barreiras à entrada para novos vendedores. Por fim, todos os agentes estão perfeitamente informados sobre tudo o que acontece no mercado. Em um mercado com tais características, não haveria espaço para a existência de falhas ou imperfeições, prevalecendo o equilíbrio entre oferta e demanda, conforme a formulação pioneira de Marshall (1982). Nesse sentido, é preciso destacar que a concorrência perfeita representa uma estrutura de mercado extremamente simplificadora da realidade, com pouca aplicação prática.

A estrutura de mercado na qual os vendedores competem entre si através da comercialização de produtos diferenciados, com alto grau de substituição entre eles, mas que apresenta livre entrada e saída dos concorrentes, é denominado de concorrência monopolista (Robinson, 1965; Chamberlain, 1956). Em um mercado monopolisticamente competitivo, há perda de eficiência econômica, uma vez que os vendedores desfrutam de um certo poder de mercado decorrente do valor atribuído pelos compradores aos produtos diferenciados, tornando o preço de equilíbrio maior do que o preço verificado em um mercado com produtos perfeitamente substitutos (concorrência perfeita); além disso, as empresas vendedoras apresentam capacidade ociosa, ou seja, não utilizam toda a capacidade instalada, de modo que o nível de produção é menor do que o nível capaz de minimizar seu custo médio. Essas ineficiências econômicas são falhas de mercado que, do ponto de vista da teoria microeconômica, representam perda de bem-estar para os consumidores.

A existência de barreiras à entrada e economias de escala, poucos vendedores atuando no mercado com taxas de lucro positivas e concorrência envolvendo diferentes tipos de estratégias, inclusive referente aos preços dos produtos, representam imperfeições que caracterizam os oligopólios. De acordo com Labini (1986), os oligopólios podem ainda ser classificados como oligopólios diferenciados, concentrados ou mistos, dependendo do grau de diferenciação dos produtos e do nível de concentração do mercado. De todo modo, o importante é verificar que os oligopólios representam as estruturas de mercado predominantes nas sociedades capitalistas, apresentando uma série de falhas decorrentes do alto poder de concentração desses mercados (Steindl, 1983).

Por fim, o monopólio representa o pólo oposto da concorrência perfeita, sendo caracterizado pela existência de um único vendedor de determinado produto e o conseqüente poder de mercado proveniente dessa situação, implicando ineficiência econômica e perda de bem-estar para a sociedade. Em alguns casos, as economias de escala são tão grandes que apenas um produtor é necessário para satisfazer toda a demanda do mercado; nesse caso, diz-se que se trata de um monopólio natural.

As imperfeições decorrentes da existência de mercados muito concentrados, como são os casos das estruturas oligopólicas e dos

monopólios, geram arranjos institucionais economicamente ineficientes e incapazes de maximizar o bem-estar agregado da sociedade. Dessa forma, a presença de poder de mercado apresenta situações que muitas vezes demandam algum tipo de intervenção do Estado, evitando a adoção de práticas obstaculizadoras da livre concorrência por parte dos vendedores que já estão no mercado. Nesse sentido, o poder de mercado inerente aos oligopólios e monopólios representaria uma importante falha a ser combatida, mediante políticas de incentivo à concorrência.⁵

O poder de mercado e a capacidade de controlar preços e quantidades não constitui, porém, a única distorção nos mercados de bens e serviços. De fato, a literatura sobre o assunto traz uma série de falhas subjacentes ao funcionamento dos mercados, as quais também justificariam algum tipo de ação regulatória do Estado, como as externalidades produzidas pela produção e pelo consumo de determinado bem ou serviço, a assimetria de informações entre os agentes relevantes, a característica de bens públicos que certos produtos possuem e a configuração de monopólios naturais.

A existência de **externalidades** constitui um importante grupo de falhas e independe da estrutura de mercado, podendo ser observada tanto nos mercados competitivos como nos oligopólios. As externalidades resultam das atividades de produção e consumo e representam custos ou benefícios que não se encontram refletidos como parte integrante do preço de mercado, ou seja, são externos ao mercado (Pindyck & Rubinfeld, 1994). As externalidades podem ser negativas ou positivas, dependendo do tipo de efeito resultante da ação, impondo custos ou gerando benefícios para outros produtores e consumidores. A poluição decorrente da utilização de automóveis, que afeta o ar que todas as pessoas respiram, é um exemplo de externalidade negativa. Nesse caso específico, o Estado poderia agir através da imposição de mecanismos de controle sobre a emissão de poluentes, incentivando a fabricação de automóveis menos poluentes.

A ausência de informação completa a respeito das variáveis relevantes para as tomadas de decisão dos agentes econômicos constitui outro conhecido grupo de falhas de mercado, mais conhecido como **informação assimétrica**. Sem o conhecimento perfeito de todos os aspectos quantitativos

⁵ Como será visto em seguida, há casos em que a atuação de um único produtor monopolista representa a melhor situação de alocação eficiente de recursos (monopólio natural).

e qualitativos que influem no mercado, não há como garantir uma decisão racional por parte de produtores e consumidores nas suas escolhas. O fenômeno da seleção adversa, no mercado de seguros, é um das implicações mais conhecidas da informação assimétrica, uma vez que as pessoas que adquirem seguro saúde tendem a ocultar informações sobre seu real estado de saúde, implicando custos mais elevados para as seguradoras do que aqueles inicialmente planejados. Como decorrência, as seguradoras realizam a seleção de risco, mediante a adoção de mecanismos para restringir o acesso de clientes que apresentam maior risco potencial. A atuação do Estado, em um mercado que apresenta falhas desse tipo, deve consistir na adoção de mecanismos que garantam o acesso dos agentes econômicos à informação adequada, tornando o mercado mais eficiente.

Outro grupo de falhas de mercado é aquele relacionado à existência de **bens públicos**, cuja produção privada pode não ocorrer de forma eficiente devido às suas características de não-rivalidade e não-exclusividade. A primeira característica (não-rivalidade) está relacionada à possibilidade de usufruto simultâneo do bem por duas ou mais pessoas sem custo adicional ou prejuízo para qualquer outra; a segunda significa que não se pode excluir outra pessoa do consumo gratuito do bem, impossibilitando a cobrança por sua utilização. Tais características inviabilizariam a constituição de um mercado privado para esses bens, de modo que a intervenção do Estado seria necessária para garantir sua provisão. Um dos exemplos mais típicos de bem público é a defesa nacional: uma vez estabelecida por determinado país, todas as pessoas desse país poderão desfrutar do seu benefício a um custo marginal igual a zero.

Por fim, os **monopólios naturais** representam um caso específico de estrutura de mercado, com implicações importantes do ponto de vista da concorrência. Dado que os monopólios naturais são aqueles setores que apresentam economias de escala para toda a sua produção, decorrentes da existência de custos fixos muito elevados e custos marginais muito baixos para produzir uma unidade adicional, o número de empresas produtoras que minimiza o custo total da indústria é um. Assim, a concorrência nesse mercado não seria possível nem sequer desejável, de modo que caberia ao Estado criar condições para que esse tipo de produto seja ofertado no mercado. Os serviços de utilidade pública, como os de infra-estrutura urbana

(geração e transmissão de energia elétrica, telecomunicações, transportes, etc.), são exemplos conhecidos de monopólios naturais.

As falhas de mercado constituem, portanto, a justificativa para a adoção de políticas públicas regulatórias, de acordo com a teoria econômica tradicional, procurando assegurar uma alocação mais eficiente de recursos. De fato, Possas et al. (1998) afirmam que o objetivo central da regulação de atividades econômicas é aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados, em suas três dimensões: eficiência **produtiva**, mediante a utilização dos fatores de produção com máximo rendimento e mínimo custo; eficiência **distributiva**, buscando a eliminação de rendas monopolísticas ou outros ganhos temporários por parte dos agentes individuais; e eficiência **alocativa**, garantindo a maximização do bem-estar de produtores e consumidores.

Com relação às atividades de regulação, Majone (1996) destaca que elas podem ser classificadas em dois tipos básicos: (1) regulação por propriedade pública ou estatização, mediante atuação de empresas públicas estatais, e (2) regulação por delegação, na qual o poder decisório é delegado para instituições independentes (agências regulatórias) para o controle de empresas de provisão de serviços de utilidade pública e outras atividades de relevância pública.

A **regulação por propriedade pública**, destaca o autor, foi o principal meio de regulação na área de infra-estrutura durante muito tempo em diversos países, envolvendo as indústrias de energia, água, transportes e telecomunicações. Esses setores exibiam as características de monopólios naturais e a estatização de indústrias-chave nos séculos XIX e XX foi a solução encontrada por muitos países, objetivando, entre outras coisas, eliminar o poder político e a ineficiência econômica dos monopólios privados, estimular o desenvolvimento econômico em benefício de regiões ou grupos sociais, proteger os consumidores, preservar a soberania nacional, etc. A hipótese central era a de que a propriedade pública aumentaria a capacidade governamental de regular e proteger o interesse público, mediante atuação direta nas decisões de produção e formação de preços.

A estatização como um modo de regulação, contudo, entrou em declínio a partir da constatação de que o interesse público podia ser preservado e desenvolvido face às atividades de mercado mediante a atuação

externa de uma agência, utilizando controles legais e incentivos organizacionais. Além disso, a regulação por propriedade pública, ao confundir os papéis de regulação e gerenciamento, não teria sido capaz de promover o interesse dos consumidores, enfraquecendo a capacidade regulatória dos Estados. Dessa forma, a regulação por propriedade pública vem sendo progressivamente substituída pela **regulação por delegação**, uma vez que as agências regulatórias possibilitariam substituir o poder coercitivo das empresas estatais pela característica da *credibilidade*, na medida em que possuem independência de atuação e recebem permissão para operar fora da linha de controle hierárquico e de supervisão do governo central.⁶

A especificidade das agências regulatórias independentes, enquanto mecanismos institucionais de regulação pública, repousa basicamente na identificação de três características básicas (Montone, 2000): **poder regulador definido em lei**, materializado na sua capacidade de regular, controlar, fiscalizar e punir; **autonomia administrativa**, materializada no mandato de seus dirigentes e na flexibilidade dos instrumentos de gestão (estrutura organizacional, recursos humanos, sistema de compras e outros); e **autonomia financeira**, materializada na arrecadação direta de taxas específicas. Tais características seriam responsáveis por configurar níveis mais elevados de credibilidade da política regulatória, uma vez que as agências não apenas contariam com quadros técnicos especializados, fundamental para o entendimento do funcionamento de mercados cada vez mais complexos, mas também estariam dissociadas das influências negativas do jogo político tradicional.

Contudo, é preciso destacar que as agências, assim como as empresas estatais, apresentam falhas que podem comprometer a eficácia das políticas públicas regulatórias, como a possibilidade de captura por diferentes grupos de interesse, atuação pautada por objetivos difusos e baixo grau de coordenação entre os reguladores. Além disso, se as agências regulatórias apresentam vantagens por conta da maior credibilidade em relação às

6 A referência histórica do modelo de regulação por delegação, centrado na figura das agências reguladoras, são os Estados Unidos. A criação das agências envolveu um conjunto extenso e diversificado de áreas: mercado de capitais, meio ambiente, sistema financeiro, alimentos, transportes, medicamentos, telecomunicações, seguros, etc. Segundo Melo (2001), as agências reguladoras norte-americanas representam “a face intervencionista do Estado liberal em um quadro onde virtualmente inexistia um setor produtivo estatal”.

empresas públicas estatais, é preciso destacar que sua autonomia e independência podem representar uma ameaça ao interesse público, na medida em que agentes não-eleitos tomam decisões com impactos relevantes para o conjunto da sociedade, o que tornaria sua atuação questionável do ponto de vista da legitimidade (déficit democrático).

Com relação a este último item, Melo (2001) realiza uma análise interessante envolvendo a questão da responsabilização, credibilidade e delegação no âmbito da política regulatória centrada na atuação das agências independentes em sociedades democráticas. Para este autor, mesmo com os reconhecidos problemas de legitimidade e responsabilização das agências independentes, é possível apontar duas importantes justificativas para o alto nível de independência e autonomia dessas instituições: de um lado, as perdas resultantes da delegação são pouco significativas, existindo formas indiretas de controle em operação; de outro, a delegação de autonomia para agências regulatórias independentes pode representar uma escolha racional dos governantes em um ambiente econômico globalizado.

Em artigo onde discute o crescimento da regulação do sistema nacional de saúde britânico, Walshe (2002) destaca a existência de dois paradigmas de modelo regulatório: intimidação (*deterrence*) e complacência (*compliance*). O modelo de **intimação** parte do pressuposto de que as organizações reguladas não possuem um comportamento ético, não estão preocupadas com o interesse público e agem em busca de seu próprio interesse, sendo necessário a existência de um forte aparato regulatório, baseado em padrões rigorosos, para induzir, forçar essas organizações a ter o comportamento desejado. Em comparação, o modelo de **complacência** assume que as organizações reguladas são bem intencionadas e que elas se comportariam da forma adequada se pudessem, de modo que a regulação é baseada no estabelecimento de relações de cooperação e compreensão entre reguladores e regulados (Quadro 1). Na prática, porém, as organizações reguladas variam bastante em suas motivações e, “embora os reguladores às vezes adotem uma abordagem diferenciada ou combinada que leva em consideração tais variações, eles são frequentemente forçados pela legislação, por pressões políticas e outros tipos de pressão a utilizar um estilo regulatório particular, independente de sua adequação” (Walshe, 2002).

Quadro 1
 Comparação dos modelos de regulação: intimidação (*deterrence*) e complacência (*compliance*)

Item	Modelo de Regulação	
	Intimação (<i>deterrence</i>)	Complacência (<i>compliance</i>)
Situação onde predomina cada tipo de regulação	Onde o regulador lida com um número grande de pequenas organizações, de natureza heterogênea e com uma forte cultura de negócios (setor privado, competitivo, maximizador de lucros, propenso ao risco, etc.)	Onde o regulador lida com um pequeno número de grandes organizações, de natureza homogênea e com uma forte cultura ética (setor público, profissionalismo, voluntarismo, organizações sem fins lucrativos, etc.)
Visão do regulador sobre as organizações reguladas	Calculistas, sem ética, dispostas a obter o máximo possível, não confiáveis	Boas e bem intencionadas em sua maioria, com alto grau de competência
Visão das organizações reguladas sobre a agência reguladora	Policiais, intimidadores, temidos e freqüentemente respeitados, mas sem qualquer afinidade	Consultores, dispostos a ajudar, não representam ameaça ou problema, podem ser respeitados e haver afinidades
Perspectiva de tempo	Retrospectivo (identifica, investiga e lida com os problemas após terem acontecido)	Prospectivo (objetiva prevenir problemas por meio de intervenção e suporte)
Uso de padrões regulatórios e inspeção	Padrões detalhados e escritos, geralmente com força estatutária; abordagem altamente focalizada em padrões para inspecionar e induzir	Pode ter padrões escritos detalhados e políticas geralmente acompanhadas de auxílio para implementação; padrões desempenham um papel menos importante nas interações com as organizações reguladas
Coação e uso de sanções ou penalidades	Parte das rotinas práticas, utilizadas para intimidar e penalizar as organizações reguladas	Visto como último recurso e utilizado somente quando a persuasão não tem mais eficácia
Suporte às organizações reguladas	Não faz parte das funções do regulador, visto como possibilidade de risco de captura e conflito de interesse com as funções de polícia e punição	Parte essencial das funções regulatórias, estimado como oportunidade para entender e construir relações de cooperação, assim como exercer influência
Relação entre regulador e organizações reguladas	Distante, formal e adversária	Estreita, amigável e cooperativa
Custos da regulação	Alto custo de inspeção e coação para o regulador e as organizações reguladas	Custos baixos, particularmente na inspeção e coação, embora os custos de suporte às organizações reguladas possam ser altos
Vantagens prováveis	Organizações reguladas estão atentas ao regulador, respeitam suas ações e respondem rapidamente as suas iniciativas	Reguladores e organizações reguladas trabalham juntos e colaboram efetivamente; custos da regulação são minimizados
Desvantagens prováveis	Probabilidade de subverter o propósito da regulação por meio de resistência e lobby das organizações reguladas; custos elevados associados com a sustentabilidade da inspeção e da coação	Regulação pode ser vista como muito fraca, com limitada capacidade de realizar mudanças mal recebidas nas organizações reguladas; regulador pode estar muito próximo ou aliado com as organizações que regula

Fonte: Walshe (2002).

Analisando os princípios gerais que devem nortear a definição da política regulatória em geral, Farina et al. (1997) destacam a existência de duas categorias importantes do ambiente regulatório:

- *Estruturas de governança da regulação*, que compreendem os mecanismos utilizados pela sociedade para restringir o poder discricionário na atividade regulatória e para solucionar os conflitos decorrentes do exercício da regulação; e

- *Esquemas de incentivo da regulação*, que abrangem as regras de precificação e de entrada no mercado, fornecimento de subsídios (diretos e cruzados), etc.

O desenvolvimento de mecanismos pertinentes para as **estruturas de governança** do ambiente regulatório deve estar pautado pelos problemas existentes nas seguintes relações: entre agências reguladoras e empresas reguladas; entre empresas reguladas e demais agentes privados (clientes, fornecedores, etc.); e entre agências reguladoras e outros agentes privados.

De acordo com Farina et al. (1997), a relação entre as agências reguladoras e as empresas reguladas apresenta problemas transacionais que se referem sobretudo à questão da necessidade de credibilidade de que o governo não fará expropriação do retorno associado aos ativos específicos e irrecuperáveis que caracterizam a atividade dos serviços de utilidade pública.⁷ Essa credibilidade existiria somente na ausência de poder discricionário das agências reguladoras ou na falta de incentivos para romper com o compromisso de não expropriação. A primeira hipótese corresponderia a uma situação de completa estabilidade das regras, o que, segundo os autores, seria irrealista e indesejável, uma vez que o risco e a incerteza são características marcantes da realidade e as regras não podem ser imutáveis, necessitando de revisões e mudanças periódicas. A segunda circunstância – falta de incentivos para garantir que os retornos não serão expropriados – depende do cálculo referente aos custos (perda de reputação do governo) e benefícios (ganhos políticos e aumento das receitas do governo) da apropriação. O balanço entre as perdas e os ganhos decorrentes de uma ação de expropriação dependerá, por sua vez, das restrições administrativas e políticas do ambiente regulatório, tais como a atuação do Judiciário (independência e tradição em confirmar ou contestar ações do Executivo),

⁷ A noção de ativos específicos e irrecuperáveis está associada à Teoria dos Custos de Transação. Para uma discussão dos principais conceitos e implicações, ver Pondé (1994).

hegemonia política, centralização da política regulatória e horizonte do governo.

No que tange à relação entre as empresas reguladas e os demais agentes privados, dois problemas transacionais se colocam como particularmente importantes. Em primeiro lugar, os serviços de utilidade pública estão organizados em estruturas de mercado oligopólicas e em monopólios naturais, o que favorece a concentração de mercado e o surgimento de rendas monopolistas. Em segundo lugar, “o consumo generalizado e pouco sensível a preços permite que as rendas monopolistas geradas assumam dimensões significativas”. Como resultado, as empresas reguladas passam a ter considerável poder de monopólio, cujo comportamento deve ser disciplinado por meio de uma regulação ativa.

Por fim, o principal problema na relação entre o governo e os grupos privados de interesse se refere ao problema de captura, em que as agências reguladoras são capturadas pela ação estratégica de coalizões de agentes privados. Os mecanismos disponíveis para restringir a ação de grupos de interesse na definição dos rumos da regulação incluem autonomia da agência, competência compartilhada, decisão por órgãos colegiados e mandatos dos dirigentes por períodos limitados.

O **esquema de incentivos da regulação** constitui aspecto igualmente importante na construção do ambiente regulatório, pois consiste na implementação de regras capazes de induzir as empresas reguladas a atingir as metas desejadas pelo regulador. O estabelecimento de metas regulatórias antes do desenho do mecanismo de incentivos é uma atividade fundamental para que haja um adequado esquema de incentivos, assim como a concessão de algum poder discricionário às empresas reguladas, justificada pelo fato de que elas, de modo geral, possuem melhores informações do que o regulador sobre aspectos-chave do funcionamento do setor a ser regulado. Mas dado que as empresas reguladas também possuem interesses próprios que diferem dos interesses dos consumidores ou da sociedade como um todo, o poder discricionário concedido às empresas deve ser limitado.

Além das estruturas de governança e dos incentivos da regulação, os autores destacam, ainda, ser igualmente importante levar em consideração as **restrições do ambiente regulatório**: *restrições de informação*, “que limitam a capacidade das agências reguladoras em conhecer os parâmetros necessários para adequar seus instrumentos de regulação aos seus objetivos”; *restrições contratuais*, que impossibilitam a completa especificação dos controles que

serão utilizados para regular adequadamente as empresas objeto de regulação, uma vez que os contratos são inerentemente incompletos; e *restrições administrativas e políticas*, decorrentes dos limites impostos pela legislação vigente à abrangência, aos instrumentos e à dimensão da atividade regulatória.

O Quadro 2 sintetiza as principais características do ambiente regulatório.

Quadro 2
Características do ambiente regulatório

Relações das Estruturas de Governança	Esquema de Incentivos da Regulação	Restrições do Ambiente Regulatório
▪ Entre as agências reguladoras e as empresas reguladas ▪ Entre as empresas reguladas e outros grupos privados ▪ Entre as agências reguladoras e outros grupos privados	▪ Metas regulatórias <i>ex ante</i> ▪ Concessão de poder discricionário às empresas reguladas ▪ Limites ao poder discricionário das empresas reguladas	▪ Restrições de informação ▪ Restrições contratuais ▪ Restrições administrativas e políticas

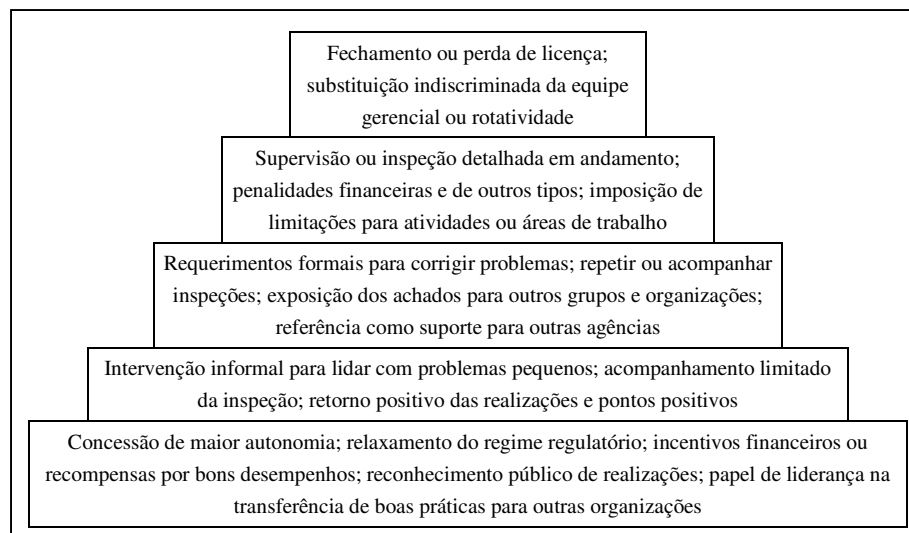
Fonte: Elaborado a partir de Farina et al. (1997).

Ayres & Braithwaite (1992), por sua vez, sustentam que uma regulação eficaz necessita ser **responsiva**, ou seja, a agência regulatória deve reconhecer e responder à diversidade de organizações que ela regula, adaptando seu modelo de regulação ao mosaico de comportamentos apresentado por essas organizações. Trata-se de uma mudança de uma política única, adotada para todos os casos, em direção a uma abordagem mais gradual e flexível, que está constantemente adaptada aos conteúdos e resultados de cada conflito regulatório. A regulação eficaz, nesse caso, utiliza tanto o modelo de regulação por intimação (*deterrence*) quanto o modelo por complacência (*compliance*), dependendo da situação e dos objetivos a serem alcançados.

Os autores destacam que o pressuposto de uma regulação responsiva é a existência de uma grande variedade de mecanismos regulatórios, incluindo incentivos e sanções que devem ser utilizados de forma apropriada segundo uma *pirâmide hierárquica* da coação regulatória. Dessa forma, a maior parte das atividades de regulação devem localizar-se nos níveis mais baixos da pirâmide, ao passo que os mecanismos do topo devem ser

utilizados somente em casos raros, mas precisam estar disponíveis para sustentar a integridade e a credibilidade do sistema regulatório (Figura 1). Os reguladores devem, ainda, ser capazes de mover-se livremente para cima ou para baixo na pirâmide hierárquica, e políticas ou legislações que impeçam o livre movimento entre os diferentes níveis ou forcem a adoção de determinados mecanismos de regulação tendem a reduzir sua efetividade.

Figura 1
Pirâmide de hierarquia da coação regulatória



Fonte: Ayres & Braithwaite (1992).

O relacionamento com outros atores relevantes no processo regulatório (*stakeholders*), ao invés de uma relação bilateral com as organizações reguladas, é outra característica importante de uma regulação eficaz, segundo Ayres e Braithwaite (1992). Trata-se de um esquema *tripartite*, que envolve o desenho de mecanismos de regulação capazes de abranger a participação de grupos importantes, como os consumidores, os funcionários e outras organizações relevantes do processo. Dado que os reguladores possuem recursos limitados e geralmente não conseguem supervisionar mais do que uma pequena porção das atividades sujeitas à regulação, o esquema tripartite possibilita estender a supervisão por meio da utilização de outros atores relevantes no papel de informantes e agentes de mudança.

Por fim, os reguladores necessitam de um equilíbrio adequado entre independência e responsabilidade (*accountability*). A independência é necessária para manter a credibilidade das agências, permitir agir com imparcialidade e tomar decisões impopulares envolvendo os atores relevantes do processo. Por outro lado, os reguladores devem ser responsáveis por suas ações, assim como pelos efeitos da regulação, e todos os atores precisam estar envolvidos no esquema de responsabilidades para evitar que a regulação seja capturada por algum grupo. As agências regulatórias que fazem parte da estrutura governamental necessitam, ainda, de um mecanismo que as distancie de seus patrocinadores políticos, ao mesmo tempo em que mantêm um grau apropriado de responsabilidade.

De acordo com Melo (2000), essa base conceitual da regulação representa, na verdade, a *teoria normativa da regulação*, entendida como uma das vertentes da chamada economia da regulação. Contudo, a identificação de uma série de problemas subjacentes à própria ação regulatória do Estado – como a credibilidade e legitimidade dos reguladores, a possibilidade de captura de interesses e a existência de assimetria de informações entre reguladores e regulados – revelou a complexidade das políticas públicas regulatórias, cuja implementação pode apresentar uma série de problemas, comprometendo os resultados inicialmente esperados. Essas e outras questões estariam na base da explicação para os efeitos contrários da regulação em alguns casos, tendo contribuído para o surgimento das *teorias positivas da regulação*, cujo desenvolvimento esteve associado às mudanças no ambiente político-econômico a partir da década de 70, procurando explicar o processo e o desempenho das políticas regulatórias.

Recentemente, desenvolveram-se as chamadas *teorias neo-institucionalistas da regulação*, a partir da incorporação de conceitos que permitem enfatizar a dimensão político-institucional na explicação dos alcances e limites da regulação. Contudo, alguns autores (Farina et al., 1997; Melo, 2000) destacam que essas teorias ainda não foram capazes de explicar de forma satisfatória o movimento mais geral do processo regulatório, identificando os motivos pelos quais a regulação se inicia em determinado setor, assim como sua trajetória posterior.

No Brasil, as primeiras agências reguladoras, nos moldes do modelo de regulação por delegação, foram criadas somente a partir da segunda metade dos anos 90, em meio ao processo de privatização dos mercados de

energia elétrica, telecomunicações e petróleo.⁸ Portanto, a criação das agências esteve inicialmente vinculada à transição institucional de mercados fornecedores de serviços públicos, cuja propriedade foi transferida para a iniciativa privada. Nesse sentido, as agências devem ser entendidas a partir de sua inserção em um conjunto mais amplo de políticas que “visam harmonizar um modelo privado e competitivo, com o objetivo de melhorar a eficiência, ampliar a oferta e reduzir os preços para usuários e consumidores” (Pires & Goldstein, 2001, p. 4).

Independentemente das motivações que levaram à criação das primeiras agências brasileiras de regulação, é preciso destacar que elas de fato representaram uma importante inovação institucional na forma de atuação do Estado brasileiro, na medida em que foram constituídas como autarquia especial, caracterizadas por independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica. Além disso, as agências foram dotadas de competências bastante amplas para intervir nos mercados recém-privatizados, fiscalizar o comportamento das empresas reguladas, estabelecer regras e normas para garantir a competitividade dos mercados, etc.

Apesar das características positivas em termos de inovação institucional, Pires & Goldstein (2001), avaliando a atuação das agências reguladoras brasileiras dos setores de infra-estrutura, identificaram a existência de diversos problemas, destacando-se:

- *Coordenação insuficiente entre as diferentes agências*, cujo exemplo maior foi a crise de energia elétrica durante o ano de 2001, motivada pela falta de coordenação entre as autoridades energéticas, incapazes de incentivar o investimento do setor privado;
- *Lacunas na definição de algumas competências no âmbito das agências*, como a ausência de uma clara definição da autoridade regulatória nos diferentes segmentos de telecomunicações, mídia e entretenimento;
- *Baixo grau de eficácia das decisões das agências*, expresso no *status* legal de suas deliberações, que podem ser facilmente anuladas pelo Judiciário; e

8 As datas das leis que criam as agências responsáveis por regular esses mercados evidenciam o seu pouco tempo de existência e funcionamento: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL): Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996; Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL): Lei 9.472, de 16 de julho de 1997; Agência Nacional de Petróleo (ANP): Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. No âmbito da saúde, as duas agências regulatórias existentes são ainda mais recentes: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA): Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999; e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS): Lei 9.961, de 28 de janeiro de 2000.

- *Inadequações nas formulações de regras e contratos*, decorrentes da imprecisão contratual que caracterizou, por exemplo, o funcionamento de aspectos importantes do setor de energia elétrica, como as regras de repasse de custos não-gerenciáveis das distribuidoras de energia para as tarifas dos consumidores finais.

Confirmando a existência de problemas na atuação das agências reguladoras brasileiras, recente trabalho de avaliação realizado pelo Instituto de Defesa do Consumidor (Idec, 2003) mostrou que sete das principais agências e órgãos reguladores – Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Agência Nacional de Saúde Suplementar, Inmetro, Banco Central Secretaria de Defesa Agropecuária – apresentam *desempenho insatisfatório* em itens como efetividade na atuação em prol dos consumidores, existência de mecanismos adequados para a solução de problemas e transparência de atos, procedimentos e processos decisórios. A existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores foi o item avaliado com pior desempenho, considerado muito ruim pelo Idec, ao passo que o acesso à informação e resultados das ações das agências foi considerado regular, assim como o processo de divulgação e os mecanismos de contato com os consumidores.

Embora utilizem diferentes metodologias de análise e estejam focalizadas em diferentes aspectos da atuação das agências, ambas as avaliações identificam que a experiência regulatória brasileira apresenta uma série de fragilidades, comprometendo a própria eficácia da regulação pública. Uma possível explicação para esse quadro é o fato de que as agências brasileiras possuem ainda pouco tempo de funcionamento e estão inseridas em um contexto desprovido de aprendizagem institucional, dado que o país não possui tradição de arranjos institucionais regulatórios caracterizados pela atuação de agências independentes. Nesse sentido, espera-se que muitos desses problemas possam ser superados à medida que o modelo regulatório por delegação se consolide no país.

3 Especificidades do Setor Saúde

Conforme discutido anteriormente, as transformações ocorridas no âmbito do Estado, a partir do fortalecimento de mecanismos de mercado, implicaram mudanças nas próprias estruturas de proteção social que haviam

sido consolidadas no período anterior, com reflexo para os diferentes sistemas nacionais de saúde, que passaram por importantes reformas ao longo dos últimos vinte anos, caracterizadas sobretudo por um processo contínuo e sistemático de mudança em um ou mais segmentos do sistema. A literatura sobre o tema⁹ identifica a existência de duas ondas de reformas dos sistemas de saúde, distintos em sua natureza: as reformas dos anos 70 e 80, impulsionadas pelo imperativo macroeconômico de controle das despesas nacionais com o setor saúde, e a nova agenda de reformas da década de 90, cujas características estão associadas ao estabelecimento de inovações capazes de criar um ambiente institucional favorável à melhoria da eficiência dos provedores de serviços de saúde. *Isso significa que as reformas envolveram tanto mudanças no nível macro das políticas de saúde como no nível micro das organizações.*

Entre os fatores que impulsionaram as reformas nos sistemas nacionais de saúde, destacam-se o aumento dos custos com os serviços de saúde, a transição demográfica e a transição epidemiológica.

O aumento de custos no setor saúde está relacionado, de um lado, à expansão horizontal e vertical da cobertura, e, de outro, à incorporação de inovações tecnológicas. O crescimento da cobertura significou a inclusão de novos segmentos da população como clientela dos serviços de saúde, além do aumento da oferta de novos serviços (tratamento odontológico, fisioterapia, etc.), resultando em crescimento dos gastos pelo simples fato de que houve aumento da população a ser atendida e pela inclusão de novos serviços a serem ofertados. As inovações tecnológicas em saúde, por sua vez, caracterizam-se por estarem mais direcionadas à aplicação em meios diagnósticos e terapêuticos do que em meios que venham a baratear o processo interno de tratamento. Nesse sentido, o desenvolvimento de novos equipamentos médicos trouxe consigo um encarecimento dos serviços, ao mesmo tempo em que passou a haver uma verdadeira revolução na organização dos serviços de saúde, incluindo novos patamares de concentração econômica, nova divisão social do trabalho médico e grande mudança no próprio campo da técnica médica.

O processo de envelhecimento populacional, provocado simultaneamente pelas baixas taxas de fecundidade da população e pelo progressivo aumento da expectativa de vida, caracteriza o segundo fator

9 Cf. Costa et al. (2001); Ham (1997).

impulsionador das reformas – a **transição demográfica**. Uma vez que houve elevação da parcela idosa da população, mais propícia ao atendimento médico, elevaram-se também as despesas médicas a fim de propiciar o atendimento adequado a essa faixa etária da população.

Soma-se a esse quadro a chamada **transição epidemiológica**, marcada pela mudança no perfil de morbi-mortalidade da população. No lugar das enfermidades infecciosas e parasitárias, típicas de países com baixo grau de desenvolvimento, o novo perfil epidemiológico passou a incluir as chamadas doenças crônico-degenerativas, como intoxicações, tumores, problemas de saúde mental, etc., configurando um conjunto de patologias próprias de um modo de vida urbano-industrial, cujo custo de tratamento é particularmente elevado.

Dado o quadro mais geral da crise dos sistemas nacionais de saúde, Ham (1997) destaca que muitos países migraram para um modelo contratual de financiamento e provisão dos serviços, o que serviu como um estímulo complementar às políticas de controle de gastos no nível macroeconômico, “gerando iniciativas de fortalecimento da eficiência e da capacidade de resposta aos usuários no nível microeconômico” (Costa et al., 2001, p. 303). A introdução de mecanismos mais alinhados com o mercado, o fortalecimento da gestão dos serviços de saúde e a adoção de incentivos orçamentários para melhorar o desempenho foram os principais instrumentos utilizados na implementação dessas políticas.

Todas essas transformações contribuíram para tornar mais complexas as relações no âmbito do setor saúde, atraindo a atenção de economistas, cientistas políticos, profissionais da saúde e diversos outros profissionais preocupados com as questões estratégicas e operacionais referentes à gestão dos diferentes sistemas de saúde. Como resultado dessa preocupação e da interação interdisciplinar dessas áreas do conhecimento, princípios de teoria econômica passaram a ser aplicados à área da saúde, dando origem a um novo campo disciplinar – a Economia da Saúde.

Questões como a identificação dos níveis de oferta e demanda por serviços de saúde, as combinações adequadas de pessoal e tecnologia para garantir níveis mais elevados de eficiência na produção de serviços, a identificação de níveis desejados de gasto com o setor saúde, a utilização de mecanismos eficientes de financiamento do gasto, a identificação das necessidades de saúde da população, entre outras, tornaram-se objeto de

preocupação da nova área do conhecimento, mediante a aplicação de conceitos de teoria econômica à área da saúde (Del Nero, 1995).

Como é possível verificar, a implicação dessas questões é clara: embora os manuais de Economia da Saúde¹⁰ reconheçam que o setor apresenta características que permitem diferenciá-lo dos demais setores da economia, a análise do funcionamento desse mercado é geralmente realizada mediante a mera aplicação de conceitos de teoria microeconômica, como os princípios gerais de oferta e demanda, funções de produção, curvas de utilidade, etc., deixando de lado uma série de questões importantes, como os determinantes das decisões de investimento no setor saúde – e seus efeitos multiplicadores do ponto de vista macroeconômico – e os conceitos de equidade que geralmente acompanham as políticas sociais, especialmente no que diz respeito ao acesso da população aos serviços de saúde. Além disso, como destaca Teixeira (2000), todo o complexo industrial do setor saúde – indústria de equipamentos médicos hospitalares, indústria farmacêutica, provedores de serviços (hospitais, clínicas, laboratórios e profissionais de saúde), intermediários públicos e privados, institutos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, redes de comercialização e usuários – passou a fazer parte do novo campo de conhecimento, o que permite verificar que o setor saúde abrange muitos outros ramos além do segmento assistencial.

Em artigo pioneiro, Arrow (1963) demonstrou que, do ponto de vista econômico, o mercado de assistência à saúde possui uma série de especificidades, decorrentes, sobretudo, do alto grau de incerteza em relação à incidência de enfermidades e da eficácia do tratamento, assim como da assimetria de informações entre os diferentes agentes, limitando a capacidade do mercado em prover os serviços de assistência à saúde na quantidade e na qualidade necessárias para seu adequado funcionamento.

Para Arrow, a natureza da **demand**a por serviços de saúde é irregular e imprevisível, ao contrário da demanda por outros tipos de mercadoria, como comida e vestuário. De fato, dada a imprevisibilidade do surgimento de alguma enfermidade, a demanda por serviços médicos, com exceção de seus aspectos preventivos, tende a apresentar uma certa irregularidade. Além disso, a demanda está associada, com razoável grau de probabilidade, ao risco de um ataque à integridade pessoal, na medida em que pode implicar diminuição ou perda da capacidade de trabalho e, no limite, conduzir à morte.

10 Cf. Greenberg (2000); Folland et al. (1997); Getzen (1997); Phelps et al. (1997).

No lado da **oferta**, a assistência à saúde também apresenta diferenças significativas em relação aos mercados tradicionais, pelo menos em relação a duas questões. Em primeiro lugar, o comportamento esperado do médico constitui um caso onde o produto é idêntico à própria atividade de produção e a “mercadoria” comprada pelo consumidor não pode ser testada previamente; dessa forma, é estabelecida uma relação de confiança entre o médico e o paciente. Contudo, é preciso destacar que o comportamento médico, supostamente orientado pela preocupação com o bem-estar do paciente e para a coletividade, pode ser alterado, por exemplo, através da introdução de limites de consideração financeira, com reflexos importantes para a eficácia do tratamento. Em segundo lugar, a demanda por outros serviços de saúde, tais como a realização de exames laboratoriais e o consumo de medicamentos, é determinada pela atuação médica, de modo que o consumidor (paciente) não possui controle sobre essa importante variável. Em outras palavras, trata-se de resgatar a máxima de que, no setor de assistência à saúde, a oferta possui a capacidade de criar sua própria demanda.

A **assimetria de informações** na relação médico-paciente é outra característica importante no funcionamento do mercado de assistência à saúde. Essa desigualdade de informações se revela no maior conhecimento técnico detido pelo médico com relação às conseqüências e possibilidades de tratamento. Portanto, a assimetria de informações é particularmente importante nos serviços de assistência à saúde, na medida em que a utilidade do bem que está sendo adquirido pelo consumidor não é de seu inteiro conhecimento, embora muitas vezes o próprio médico não tenha condições de prever com segurança a eficácia de um tratamento, dado o limitado conhecimento existente em relação a algumas enfermidades.

A **estrutura do mercado** de assistência à saúde também merece atenção especial, uma vez que a entrada de novos prestadores de serviço no mercado está associada à existência de barreiras importantes, tais como a necessidade de credenciamento de instituições ou os custos elevados da educação médica no processo de formação dos profissionais da saúde. Tais barreiras à entrada implicariam a falta de mobilidade completa dos fatores de produção, tornando o mercado de assistência à saúde distante dos mercados puramente competitivos.

Finalmente, a existência de **discriminação de preços** em função da renda, assim como a forma de pagamento pelos serviços médicos, com

predominância do pagamento por serviços prestados, revelaria que o mercado de assistência à saúde também apresenta diferenças com relação aos mercados tradicionais de *commodities*, devido às diferenças existentes nas práticas de preços.

Segundo Arrow, a possibilidade de formação de um mercado ideal de seguros capaz de organizar a distribuição dos riscos inerentes aos serviços de assistência médica também apresentaria problemas, tais como:

- Existência de parcelas da população não cobertas, formada por indivíduos de baixa renda e por aqueles que apresentam maior risco (idosos e portadores de doenças crônico-degenerativas);
- Prêmios que não refletem a agregação de riscos diferenciados, potencializados ainda pela existência da seleção adversa de segurados;
- Presença do chamado “risco moral”, elevando a utilização dos serviços;
- Falta de cobertura para enfermidades e procedimentos considerados muito dispendiosos, como no caso de doenças crônico-degenerativas e surtos epidêmicos; e
- Custos administrativos elevados

Esses problemas possibilitariam afirmar, então, que *o mercado privado de seguro-saúde não é capaz de ofertar adequadamente à população planos completos de assistência médica, tornando necessário o desenvolvimento de instituições sociais no sentido de contra-restar a atuação das instituições privadas e as falhas decorrentes de sua atuação.*

Ainda com relação às características no mercado privado de assistência à saúde (saúde suplementar), Almeida (1998) enfatiza que a seleção adversa, a seleção de risco e o risco moral (*moral hazard*), constituem as principais falhas de mercado, com consequências importantes para seu funcionamento. A **seleção adversa** decorre da incorporação de clientes que apresentam maior risco, implicando aumento dos prêmios cobrados, já que o risco médio dos segurados tende a aumentar, elevando assim os custos das seguradoras; como resultado, os clientes de menor risco tendem a abandonar o sistema, permanecendo somente aqueles que demandam maior gasto. As empresas seguradoras, por sua vez, na tentativa de se proteger da combinação de baixos prêmios e alto custo potencial, adotam a chamada **seleção de risco**, procurando criar barreiras à entrada para os clientes de alto risco, como a restrição de acesso para determinados grupos e a adoção de prêmios diferenciados pelo risco. Por fim, o **risco moral** diz

respeito a mudanças no comportamento dos segurados, mediante maior exposição a situações de risco e utilização excessiva dos serviços. O Quadro 3 sintetiza essas características.

Quadro 3
Falhas de mercado no setor de saúde suplementar

Tipo de Falha	Definição	Consequências
Seleção Adversa	Tendência do sistema de seguros de incorporar clientes de maior risco, em decorrência do comportamento do segurado na tentativa de esconder informações sobre suas reais condições de saúde.	▪ Baixo grau de socialização dos riscos ▪ Poucos segurados ▪ Preços elevados ▪ Mercado não funciona
Seleção de Riscos	Estratégia utilizada pela empresas seguradoras com o objetivo de evitar a combinação de baixos prêmios e alto potencial de custos, mediante a criação de barreiras à entrada no sistema para os segurados com perfil de alto risco.	▪ Restrição de acesso ao sistema para determinados grupos (deficientes, idosos e portadores de doenças crônicas) ▪ Diferenciação de preços segundo o risco
Risco Moral (<i>moral hazard</i>)	Mudança de comportamento do segurado em função de não ter que suportar o custo total do atendimento, levando-o a utilizar em excesso os serviços oferecidos (“já que estou pagando, vou usar”)	▪ Utilização excessiva dos serviços ▪ Aumento de custos

Fonte: Almeida (1998).

Com relação à regulação do setor de saúde suplementar, Almeida (1998) destaca que três aspectos inter-relacionados devem ser contemplados: (1) a manutenção da estabilidade do mercado; (2) o controle da assimetria de informações; e (3) a maximização da participação do consumidor no mercado.

O primeiro item – a manutenção da estabilidade do mercado – inclui a definição de padrões financeiros e éticos que regulem a entrada, a operação e a saída de instituições privadas que comercializam planos e seguros de saúde, o que “pressupõe regras para capital financeiro mínimo inicial, capacidade de poupança, condições fiscais e garantias para o caso de insolvência das empresas”.

A assimetria de informações no mercado de saúde suplementar ocorre em duas dimensões – de um lado, entre as empresas que

comercializam seguros e planos de saúde e seus clientes, e de outro entre profissionais da saúde e pacientes – e envolve a regulação tanto das cláusulas contratuais dos planos e seguros de saúde, como das relações entre as instituições que comercializam planos e seguros de saúde e demais prestadores de serviços.

A maximização da participação do consumidor no mercado de saúde suplementar diz respeito à tentativa de conciliar as práticas de racionalidade econômico-administrativa do mercado com as demandas sociais de justiça e maior equidade no acesso aos serviços e produtos ofertados, incluindo regulações no sentido de proibir e restringir a exclusão de consumidores e a vinculação dos preços às condições de saúde, idade, sexo, etc. Inclui ainda a definição de critérios para controle da qualidade de produtos e serviços, bem como a obrigatoriedade de cobertura.

Dessa forma, essas três dimensões da regulação apontam simultaneamente para a proteção do consumidor e para níveis socialmente aceitáveis de equidade e justiça social.

No Brasil, a regulação do mercado de saúde suplementar ainda teve seu início com a promulgação da Lei 9.656 (03/06/98), que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, e culminou com a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, no início do ano 2000. Até então, não havia como controlar e regular as empresas do setor de saúde suplementar e apenas os órgãos de defesa do consumidor atuavam nos casos de irregularidades. A fiscalização das operadoras de seguros de saúde, por sua vez, era efetuada pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, o que demonstra o alto grau de pulverização do mercado brasileiro de saúde suplementar.

Considerações finais

As transformações no âmbito do Estado durante os últimos vinte anos, marcadas pela adoção de políticas de ajuste fiscal e de redução do tamanho do aparato estatal, apontam para o esgotamento de um modelo caracterizado por políticas econômicas ativas, voltadas para a questão do crescimento econômico, com claros reflexos para os sistemas de proteção social existentes nos diferentes países. Essas transformações, por sua vez, podem ser identificadas como um processo de redefinição das próprias funções do Estado, que progressivamente deixa de ser um Estado

intervencionista para se tornar um Estado regulador. Ao mesmo tempo, surgem tentativas de reinterpretar o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social das nações, dado o reconhecimento de que as políticas exclusivamente pró-mercado não foram capazes de lograr o resultado esperado.

A literatura sobre regulação de serviços públicos indica que seus principais fundamentos estão relacionados a uma teoria normativa, de natureza predominantemente microeconômica, que demonstra a necessidade da ação regulatória pública para corrigir o pleno funcionamento dos mercados, cuja eficiência econômica é comprometida pela existência de falhas de mercado. A regulação por propriedade pública e a regulação por delegação constituem as duas formas institucionais historicamente adotadas pelos Estados, sendo que a primeira foi predominante até os anos 70 nos principais países desenvolvidos, com exceção dos Estados Unidos, cujo modelo é marcado pela atuação das agências regulatórias independentes; estas, por sua vez, trazem consigo uma série de desafios que precisam ser enfrentados para que a atividade regulatória seja capaz de alcançar os resultados esperados. Além disso, a construção de um ambiente regulatório adequado deve levar em consideração uma série de questões importante, como as estruturas de governança, os esquemas de incentivo da regulação e a natureza responsiva da política regulatória, atentando para o fato de que não há um modelo geral a ser aplicado em todos os casos, uma vez que cada situação apresenta características próprias, assim como diferentes arranjos institucionais.

O setor saúde, por sua vez, representa um caso particularmente significativo, na medida em que se diferencia dos mercados tradicionais de *commodities*, especialmente no que diz respeito à incerteza, ao risco e à assimetria de informações. Essas falhas tornam imperativa a ação regulatória do Estado, não apenas procurando tornar esse mercado mais eficiente, mediante a adoção de mecanismos de incentivo da concorrência e melhor alocação de recursos, como recomenda a teoria econômica tradicional, mas sobretudo garantindo a qualidade e o acesso da população aos serviços prestados, especialmente dos segmentos sociais mais vulneráveis, que possuem baixa capacidade de negociação e pouca influência no controle da qualidade dos serviços.

É necessário destacar, contudo, que a regulação de mercados privados, como toda ação pública do Estado, está sujeita a uma série de

problemas estratégicos e operacionais, que desafiam a implementação de um adequado ambiente regulatório, podendo comprometer, em última instância, os resultados positivos que poderia trazer para a sociedade.

Bibliografia

- ALMEIDA, C. *O mercado privado de serviços de saúde no Brasil: panorama atual e tendências da assistência médica hospitalar*. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 599).
- ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais*, n. 39, p. 3-40, 1995.
- ARROW, K. J. Uncertainty and the Welfare economics of medical care. *American Economic Review*, v. 53, n. 5, p. 941-973, 1963.
- AYRES, I., BRAITHWAITE, J. *Responsive regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE, n. 1).
- CHAMBERLAIN, E. *Teoría de la competencia monopolica*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1956.
- DEL NERO, C. O Que é economia da saúde. In: PIOLA, S. F., VIANNA, S. M. *Economia da saúde: conceito e contribuição para a gestão da saúde*. Brasília: IPEA, 1995.
- DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 6, n. 3, p. 53-78, 1988.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Welfare states in transition: national adaptation in global economies*. London: Sage Publications, 1997.
- FARINA, E. M. M. Q., AZEVEDO, P. F., PICCHETTI, P. A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas. In: IPEA. *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: regulação*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- FOOLAND, S., GOODMAN, A. C., STANO, M. *The economics of health and health care*. New Jersey: Prentice-Hall, 1997.
- GETZEN, T. E. *Health economics: fundamentals and flow of funds*. New York: John Wiley & Sons, 1997.
- GREENBERG, W. *The health care marketplace*. New York: Springer, 2000.

- HAM, C. (Ed.). *Health care reform: learning from international experience*. Philadelphia: Open University Press, 1997.
- INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Pesquisa do Idec mostra que agências e órgãos reguladores apresentam desempenho insatisfatório*. 12 mar. 2003. Disponível na Internet: <<http://www.idec.org.br>>.
- LABINI, P. S. *Oligopólio e progresso técnico*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- MAJONE, G. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
- _____. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudança no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.
- MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 56-68, 2001.
- _____. Políticas Regulatórias: uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.50, p.7-43, 2000.
- MÉRRHEN, F. X. *O Estado-providência*. Paris: PUF, 1994. (Collection Que Sais Je?). (tradução não revista).
- MONTONE, J. *A regulamentação do setor de saúde suplementar*. Rio de Janeiro: ANS, 2000.
- PHELPS, C. E. *Health economics*. Reading: Addison-Wesley, 1997.
- PIERSON, P. *Dismanteling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- PINDYCK, R. S., RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- PIRES, J. C. L., GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. *Revista do BNDES*, v. 8, n. 16, p. 3-42, 2001.
- PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, p. 85-127, 1996.
- PONDÉ, J. L. *Coordenação, custos de transação e inovações institucionais*. Campinas: Unicamp: Instituto de Economia, 1994. (Texto para Discussão, n. 38).
- POSSAS, M. L. *Estruturas de mercado em oligopólio*. São Paulo: Editora Hucitec, 1987.
- _____, PONDÉ, J. L., FAGUNDES, J. Regulação da concorrência nos setores de infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. In: IPEA. *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização – regulação*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

- RIBEIRO, J. M. Regulação e contratualização no setor saúde. In: NEGRI, B., DI GIOVANNI, G. (Org.). *Brasil: radiografia da saúde*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2001.
- ROBINSON, J. *The economics of imperfect competition*. London: MacMillan, 1965.
- STEINDL J. *Maturidade e estagnação no capitalismo americano*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- TEIXEIRA, A. Mercado e imperfeições de mercado: o caso da assistência suplementar. In: ANS. *Segundo Ciclo de Oficinas*. Rio de Janeiro: ANS, 2000.
- WALSHE, K. The rise of regulation in the NHS. *Bouletin of Medical Journal*, n. 324, p. 967-970, 2002.