Os riscos de captura do Estado justificam a desregulação?

A tese de que o problema é o governo é o verdadeiro engodo

Ana Frazão

Advogada. Professora de Direito Civil e Comercial da UnB. Ex-Conselheira do CADE.

A publicação do artigo seminal de George Stigler em 1971 - "The theory of economic regulation"[1] – orienta até hoje vários dos debates sobre a captura da regulação. Afinal, para o autor, o destino da regulação é necessariamente a captura: "regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit".

Até hoje, o texto é utilizado por muitos defensores dos livres mercados e da desregulação, como se traduzisse uma verdade universal: a regulação é sempre ruim porque, na verdade, longe de refletir os interesses públicos ou sociais que a justificariam, seria inevitavelmente instrumentalizada em favor dos interesses dos regulados.

Não se nega que as conclusões de Stigler abriram importante campo para as necessárias discussões sobre as relações entre economia e poder, reavivando muitas das preocupações da economia política e colocando em destaque o fenômeno da demanda por regulação, e mais especialmente, as razões de tal demanda e como ela é exercida.

1 https://www.jstor.org/stable/3003160, p. 3.

Não obstante seus méritos, o artigo igualmente padece de muitas deficiências, dentre as quais a falta de lastro empírico, a excessiva amplitude das conclusões e as premissas reducionistas, até porque o autor concebe a "indústria" como bloco monolítico, movido por um interesse homogêneo o suficiente para orientar o processo de captura.

Verdade seja dita que, em algumas situações, os riscos de captura parecem mais prováveis, especialmente diante de incumbentes que pretendem vedar o acesso de entrantes. Daí as preocupações específicas com regulações relacionadas a requisitos para entrada em mercados, bem como barreiras, licenças e medidas protecionistas. Em todos esses casos, é possível imaginar perfeita convergência entre a regulação e os interesses dos incumbentes.

Entretanto, em outras questões, como as relacionadas à proteção do meio ambiente e da saúde humana, pode não haver qualquer convergência entre os interesses da indústria e aqueles protegidos pela regulação; pelo contrário, o interesse da indústria pode ser o da total desregulação.

Se a regulação fosse sempre objeto de captura, não faria nem mesmo sentido a sanha desregulatória que as vezes mobiliza setores inteiros da indústria de forma bastante homogênea. Tal tipo de postura apenas se justifica quando existe considerável divergência entre os interesses protegidos pela regulação e os interesses da indústria. Por outro lado, tal forma de ver o problema destaca igualmente que não só a regulação é suscetível de captura: também a desregulação o é.

De toda sorte, ao analisar empiricamente a atuação regulatória do governo norte-americano ao longo das últimas décadas, Cass Sunstein[2] conclui que a tese de Stigler – de que toda regulação é capturada - é falsa e praticamente um conto de fadas. Daí a sua conclusão[3]:

> "Stigler offered, but did not adequately defend, the proposition that "as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit." That proposition is false. As a rule, regulation is

2 Stigler's Interest-Group Theory of Regulation: A Skeptical Note. https://promarket.org/2021/04/16/george-stigler-theory-regulation-capture-cass-sunstein/

3

> not acquired by the industry, and it is not designed and operated for its benefit (primarily or otherwise)."

Não se pode, pois, aceitar a premissa de que toda regulação é capturada. Ademais, ainda que assim o fosse, a questão daí decorrente seria a de verificar se a desregulação seria a melhor resposta para o problema. Afinal, se os agentes econômicos são fortes o suficiente para capturar o Estado, imagine-se o que poderiam fazer se pudessem exercer o seu poder diretamente contra a sociedade, implementando diretamente a sua tirania privada sem qualquer tipo de anteparo.

Consequentemente, ainda seja imprescindível considerar, nos debates regulatórios, as possibilidades reais de captura, é preciso concordar com o fato de que, se a nossa preocupação legítima é realmente a contenção da tirania privada, a desregulação, ao contrário de resolver o problema, pode agravá-lo.

Trata-se de preocupação semelhante ao que Banerjee e Duflo[4] usam para defender o papel do Estado mesmo diante dos riscos de medidas ineficientes ou mesmo de corrupção. Segundo os autores, como não há alternativa ou substituto para uma série de coisas que o Estado faz, se os governos são ruins e corruptos, há que se ajustar tais problemas e não simplesmente se erradicar os governos.

Daí por que prosseguem os autores afirmando que a postura caracterizada pelo ataque vigoroso ao Estado e pelo incentivo à falta de fé nos burocratas tem, portanto, efeitos perversos porque (i) impede que as pessoas vejam que o governo pode ser parte da solução, (ii) diminui os incentivos para que pessoas qualificadas resolvam trabalhar no governo, e (iii) cria uma imagem do governo que afeta a honestidade dos que querem trabalhar para ele.

Ademais, asseveram Banerjee e Duflo[5] que o mantra de que os governos são corruptos e incompetentes também produz o tipo de cidadania que acaba não esperando mais nada, deixando de se indignar até mesmo com casos vergonhosos de corrupção. Daí a conclusão dos autores de que, de forma

---

4 BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *Good Economics for Hard Times*, New York: Public Affairs, 2019.
5 Op.cit.

perversa, a obsessão contra a corrupção acaba abrindo espaço para a venalidade em larga escala.

Raciocínio semelhante se aplica à questão da captura. Se o problema é real, há que se buscar resolvê-lo por meio do aperfeiçoamento institucional e não simplesmente pela desistência da regulação, sob pena de se chegar precisamente ao mesmo efeito – ou a efeitos ainda mais nefastos – da captura: regras do jogo definidas e implementadas apenas em prol da indústria – ou dos mais fortes ou dos agentes incumbentes – contrariamente a todos os demais interesses que deveriam ser tutelados.

Especialmente quando se refere a regulações que protegem interesses de vulneráveis ou difusos, há que se ponderar sobre o contrafactual que decorreria de um ambiente totalmente desregulado, em que os agentes dominantes poderiam exercer diretamente seus poderes sobre a sociedade.

Aliás, em muitas searas, nem precisamos de analisar o contrafactual pois já temos o factual. Não é sem razão que Ezrachi e Stucke[6] mostram como a desregulação ocorrida em vários mercados nos Estados Unidos transformou os consumidores de soberanos em servos.

Logo, defender a regulação não é acreditar que ela seja sempre boa ou insuscetível de captura. É verificar que, para além da sua importância para a proteção de diversos interesses, a sua ausência pode tornar o problema da tirania privada ainda mais preocupante.

Precisamos, portanto, superar o falso dilema entre regulação e desregulação e avançar, de forma mais consistente, sobre que regulações são importantes e como devem ser pensadas e implementadas para que possam cumprir seus legítimos propósitos na prática.

Nos termos da advertência de Akerlof e Shiller contida no subtítulo, precisamos entender de uma vez por todas o engodo em que consiste a premissa de que o Estado ou a regulação são o problema em si.

---

6 STUCKE, Maurice; EZRACHI, Ariel. *Competition Overdose: How free market mythology transformed us from citizen kings to market servants*. Harper Business, 2020.

Publicado em 16/02/2022

Link: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/desregulacao-riscos-captura-do-estado-16022022