

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

MÁRCIO RAFAEL MARQUES BARBOSA MACIEL

Dissertação de Mestrado

**DESREGULAÇÃO E INOVAÇÃO:
OS EFEITOS DAS INOVAÇÕES DISRUPTIVAS DA INTERNET SOBRE A
DESREGULAÇÃO**

**BRASÍLIA
2018**

MÁRCIO RAFAEL MARQUES BARBOSA MACIEL

**DESREGULAÇÃO E INOVAÇÃO:
OS EFEITOS DAS INOVAÇÕES DISRUPTIVAS DA INTERNET SOBRE A
DESREGULAÇÃO**

Dissertação como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Administração e Políticas Públicas do Instituto de Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Oliveira Junior

BRASÍLIA

2018

MÁRCIO RAFAEL MARQUES BARBOSA MACIEL

**DESREGULAÇÃO E INOVAÇÃO:
OS EFEITOS DAS INOVAÇÕES DISRUPTIVAS DA INTERNET SOBRE A
DESREGULAÇÃO**

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração e Políticas Públicas do Instituto de Brasiliense de Direito Público - IDP. A Comissão Examinadora foi formada pelos professores:

Prof. Dr. Márcio de Oliveira Junior (Orientador)
IDP

Dr. Michel Neil Trindade Francisco

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
IDP

Brasília, 10 de dezembro de 2018.

Agradecimentos

Esta dissertação não teria sido construída se não fosse a colaboração dos meus colegas de profissão que trabalham com relações governamentais e se dispuseram a participar das entrevistas necessárias para a conclusão do trabalho. Em nome de todos eles, agradeço ao Fábio Rua, diretor do movimento “Brasil, país digital”; ao Otávio Caixeta, Diretor do Departamento de Ecossistemas Digitais do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); ao Pablo Cesário, Gerente Executivo da CNI (Confederação Nacional da Indústria); e ao Vitor Magnani, presidente da ABO2O (Associação Brasileira Online to Off-line).

Agradeço ao professor Márcio de Oliveira Júnior, meu orientador, que teve não só a diligência em ajudar a compreender melhor as teorias da regulação e a construção de um trabalho acadêmico, mas também teve a paciência na orientação e nas longas correções que este texto exigiu. Estendo meus agradecimentos à Prof. Dra. Carolina Bernardo pelo trabalho de revisão no texto.

Não posso deixar de agradecer à PATRI Políticas Públicas e ao seu fundador, Eduardo Carlos Ricardo. A PATRI foi o local que me fez desenvolver o interesse pelos estudos sobre políticas públicas e *policymaking*. É uma verdadeira escola de *public affairs* no Brasil e berço de excelentes profissionais na área.

Por fim, quero agradecer à minha família e, em especial à minha esposa, Roberta Dógoli, pelo apoio incondicional durante esses longos meses de 2018. Por vezes os desafios profissionais me fizeram duvidar da capacidade de chegar até aqui. Ela, por outro lado, nunca deixou de acreditar e prestar seu firme e sincero apoio.

Resumo

O objetivo principal desta dissertação é analisar o impacto das inovações disruptivas da internet no processo de desregulação de mercados no Brasil. O estudo foi dividido em cinco partes: uma seção introdutória, três capítulos e uma seção conclusiva. Para introduzir ao tema, foram apresentadas as inovações na internet que competem com serviços ofertados em formatos mais antigos, que já são objeto de regulação. Essa assimetria trouxe conflitos regulatórios entre os agentes econômicos - consumidores e ofertantes - e o governo. Tendo em vista esse contexto, o primeiro capítulo apresenta as teorias econômicas que embasam a decisão de regular um setor da economia. O objetivo foi expor os principais fatores que podem contribuir para a regulação; esses mesmos fatores podem levar a um processo de desregulação. No capítulo 2, procurou-se expor o impacto que as inovações disruptivas da internet têm sobre a regulação e a desregulação. No segundo capítulo, houve, ainda, o objetivo de evidenciar as características dessas inovações. O capítulo três apresenta as respostas aos questionários aplicados para verificar como os agentes econômicos e políticos que atuam em setores sujeitos à influência de inovações percebem o processo de desregulação. No terceiro capítulo também foi discutido que tipos de regulação as inovações disruptivas podem gerar e qual a percepção dos entrevistados sobre a forma de se regular essas inovações. A última seção, apresenta as conclusões.

Palavras chave: desregulação, inovação, inovação disruptiva na internet, regulação, teoria econômica da regulação, políticas públicas

Abstract

The main objective of this dissertation is to analyze the impact of disruptive internet innovations in the process of market deregulation in Brazil. The study was divided into five parts: an introductory section, three chapters and a concluding section. To introduce the theme, the disruptive internet innovations that compete with services offered in older formats, which are already subject to regulation, were presented. This asymmetry has brought regulatory conflicts between the economic agents - consumers and suppliers - and the government. In this context, the first chapter presents the economic theories underlying the decision to regulate one sector of the economy. The objective was to explain the main factors that can contribute to regulation; these same factors can lead to a process of deregulation. In chapter 2, the impact that disruptive innovations on the Internet have on regulation and deregulation is analyzed. In the second chapter, the characteristics of these innovations were highlighted. Chapter three presents the answers to the questionnaires applied to verify how the economic and political agents that operate in sectors perceive the process of deregulation due to the influence of innovations. In the third chapter it was also discussed what types of regulation disruptive innovations can generate and what the respondents' perceptions about how to regulate these innovations. The last section presents the conclusions.

Keywords: deregulation, innovation, disruptive internet innovation, regulation, economic theory of regulation, public policy

SUMÁRIO

Considerações iniciais.....	9
Capítulo 1 – Regulação e desregulação	15
1.1 Análise das teorias de regulação	15
1.1.1 Teoria do Interesse Público.....	16
1.1.2 Teoria da Captura	17
1.1.3 Teoria Econômica da Regulação	19
1.2 Desregulação: como e por que ela ocorre	24
1.2.1 O Ciclo político-administrativo ilustrando a desregulação	27
1.2.2 Desregulação como evolução do processo de formulação de política pública	31
1.3 Considerações finais	38
Capítulo 2 – Inovações disruptivas da internet	39
2.1 Inovações como incentivo à desregulação	39
2.2 O que são inovações disruptivas da internet	43
2.3 Plataformas de vários lados (<i>multisided platforms</i>).....	47
2.3.1 <i>Marketplaces</i>	49
2.3.2 Meios de pagamento (<i>mobile payment</i>)	51
2.3.3 OTTs e os serviços de <i>streaming</i>	52
2.4 Considerações finais.....	54
Capítulo 3 – Desregulação e as inovações disruptivas da internet	56
3.1 Metodologia utilizada.....	57
3.1.1 Entrevistas.....	57
3.2.1 Casos internacionais.....	58
3.2 Análise quantitativa das entrevistas	58
3.3 Inovações disruptivas e as dificuldades para a desregulação	59
3.3.1 Inovações corrigindo falhas de mercado	59
3.3.2 Dificuldade de iniciar a desregulação	62
3.3.3 Inércia regulatória.....	64
3.3.4 Formação de coalização	66
3.4 Novas regulações.....	68
3.4.1 Novas regulações segundo a literatura.....	70
3.4.2 Novas regulações segundo os entrevistados	72
3.5 Desregulação e inovação fora do brasil	76

3.5.1 Os Estados Unidos: reavaliação e governança regulatória	76
3.5.2 Suécia: desregulação gerando inovações	77
3.5.3 Inglaterra: aperfeiçoamento regulatório e experimentação nas regras.....	78
3.6 Considerações finais	80
Conclusão	84
Referências bibliográficas	88
Apêndice A - Modelo dos questionários.....	98
I.1 Modelo para o setor privado: inovação disruptiva.....	98
I.2 Modelo para o setor privado: setor regulado	100
I.3 Modelo para o governo	102
Apêndice b - questionários respondidos	104
II.1 Questionário 1 (inovação disruptiva).....	104
II.2 Questionário 2 (inovação disruptiva).....	106
II.3 Questionário 3 (inovação disruptiva).....	108
II.4 Questionário 4 (inovação disruptiva).....	110
II.5 Questionário 5 (setor regulado).....	113
II.6 Questionário 6 (setor regulado).....	115

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A sociedade e a economia mundial estão em constante mudança. A hiperconectividade promovida pela velocidade nas comunicações, pela massificação da internet e dos smartphones, tem acelerado o processo de mudança gerando uma série de inovações na sociedade e nos mercados. Como consequência, as inovações podem estimular mudanças nas formas como os agentes políticos e econômicos se relacionam na sociedade. Ou seja, a forma como essas inovações se encaixam (ou não) nos arranjos institucionais já estabelecidos exerce influência sobre governos e academia, que procuram, por sua vez, analisar o efeito das inovações sobre os modelos tradicionais de negócios¹, de sociedade e de governo. (HASKEL; WESTLAKE, 2017).

Considerando duas modalidades de inovação: as disruptivas e as não-disruptivas, as primeiras se destacam pela velocidade com a qual surgem, pelos impactos que elas causam na sociedade e na forma com que os demais agentes precisam se adaptar ao novo paradigma imposto (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015). Além disso, essas inovações disruptivas podem influenciar e interferir na formulação de normas legais e infra legais, uma vez que elas têm o potencial para corrigir ineficiências e falhas de mercado² existentes e, assim, transformar as estruturas de mercado estabelecidas.

É principalmente em virtude das falhas de mercado que o Estado utiliza seu poder de regulamentar e intervir em atividades econômicas privadas (GUERRA, 2017). Entretanto, como algumas inovações podem solucionar determinadas falhas de mercado, espera-se que o Estado revise a regulação, a fim de desregular total ou

¹ Ao falar de inovações disruptivas da internet, a literatura analisada neste trabalho utiliza o termo *incumbentes* (incumbentes) para tratar toda e qualquer forma de modelo de negócio tradicional (regulado ou não) afetado por essas inovações. Como o termo incumbente não é utilizado da mesma forma no Brasil, neste trabalho as referências ao que a literatura chama de *incumbents* serão feitas como setores “tradicionais”, “estabelecidos” ou “regulados”.

² Falhas de mercado ocorrem quando as ações de agentes de mercado originam em resultados econômicos ineficientes e/ou socialmente desejáveis. Essas ações só seriam corrigidas mediante regulação, uma vez que os próprios agentes de mercado tendem a não conseguir se organizar para corrigi-las. As falhas de mercado também podem ser corrigidas por inovações que mitigam as imperfeições de mercado que geraram essas falhas (assimetria informacional, por exemplo).

parcialmente determinada atividade que tenha sido afetada por uma inovação que reduza sobremaneira o fator que ensejou a regulação³.

Atualmente, inovações, como os novos modelos de negócios possibilitados pelo uso da internet (como *Uber*, *Airbnb*, *Netflix*, *Facebook* etc.), possuem rápidos processos de acomodação na sociedade civil desorganizada⁴ e rápida aceitação pelos consumidores (AMARAL, 2015b; FEIGELSON, 2017). Essa velocidade é maior do que o poder de reação dos seus concorrentes tradicionais e do que a capacidade do Estado em estabelecer uma regulação/controle que se aplique a esses novos modelos de negócios. Isso acaba por promover rupturas nas estruturas de mercado, com potencial de mudar a forma dos agentes de mercado se relacionarem entre si e com a sociedade (HASKEL; WESTLAKE, 2017).

O exemplo mais recente desses eventos na sociedade brasileira encontra-se no serviço de transporte individual de passageiros e no surgimento da *Uber*. Um mercado altamente regulado⁵ foi afetado por um entrante que, por suas características e pela existência de lacunas legislativas, passou a concorrer no mercado⁶ sem se submeter às mesmas regras dos agentes estabelecidos (transporte público individual de passageiros, os táxis)⁷. A *Uber* e os demais aplicativos de transporte de passageiros (*99* e *Cabify*) são exemplos das chamadas

³ Neste trabalho, desregulação será entendida como a retirada de regulação ou mesmo seu aprimoramento e flexibilização para permitir maior precisão regulatória, eficiência e competição no setor (UK DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION ANDS KILLS, 2013). O tema é objeto do Capítulo 1.

⁴ Martins e Marini (2014) definem sociedade civil desorganizada como um resultado da sociedade em rede, onde atores da sociedade passam a se organizar e se comunicar autonomamente sem intermediação de instituições tradicionais. Elas seriam uma forma de “contrapoder fora das regras de representação de interesse definidas pelas instituições”, baseadas nas “redes de indignação e esperança” de Manuel Castells.

⁵ O mercado de táxis é notadamente extremamente regulado. Os principais exemplos são: barreira de entrada (limitação do número de veículos de acordo com licença) e tabelamento de preços (LEAL, 2016).

⁶ Apesar da concorrência com o transporte pirata, que é ilegal, a Nota Técnica nº 06013/16 da SAE/Ministério da Fazenda (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016), aponta que este mercado já era explorado de forma legal por serviço de aluguel de carros particulares. Entretanto, devido à falta de escala do serviço, ele não era considerado ameaça para o *status quo* do serviço de táxi.

⁷ Recentemente a *Uber* foi regulada em âmbito federal (Lei nº 13.640/18, BRASIL, 2018) e possui diversas regulações em âmbito municipal (São Paulo, Campinas, Distrito Federal, Salvador, Porto Alegre, dentre outras). Nenhuma delas, entretanto, sob o olhar da redução da regulação: de uma forma geral o movimento regulatório que pautou as discussões sobre a *Uber* acabou por tentar estender a regulação tradicional para o novo modelo de negócio, apesar de estudos governamentais defenderem um processo desregulatório para o mercado de táxis (ESTEVES, 2015; LEAL, 2016). O fenômeno *Uber* tem sido estudado por diversos autores no Brasil, alguns dos quais serão citados neste trabalho, entretanto, a *Uber* não é o foco de discussão aqui.

inovações disruptivas da internet e ilustram a capacidade que elas têm de levar a discussão sobre desregulação para o centro da agenda pública.

Este trabalho considera como inovações disruptivas da internet as tecnologias que possuem as seguintes características: (i) alta escala promovida pela internet; (ii) atendimento de mercados negligenciados por serviços estabelecidos; (iii) capacidade de reduzir/eliminar ineficiências/falhas de mercado dos serviços tradicionais devido sua alta escala e velocidade proporcionada pela internet; (iv) capacidade de geração de comoção social devido sua rápida disseminação; (v) processo inovador de provimento de serviços disponíveis anteriormente por outras plataformas (normalmente não digitais); (vi) custos reduzidos quando comparados com seus concorrentes tradicionais; e (vii) potencial disruptivo no *status quo* legal, uma vez que não estão sujeitos às normas legais e infra legais que regulam os setores tradicionais⁸.

Inovação é algo natural em uma sociedade, que tende a acontecer sem a intervenção estatal apesar de a literatura mostrar que a atuação estatal por vezes é primordial para seu surgimento⁹. Já a regulação é uma escolha deliberada do Estado, seja pela existência de falhas de mercado, seja pela ação de grupos organizados que buscam a regulação como forma de se proteger da inovação¹⁰. Com objetivo de desenvolver ao máximo o potencial de geração de riqueza que as tecnologias disruptivas podem proporcionar à economia brasileira, o Estado deveria analisar os reais custos e benefícios que eventuais regulações podem gerar para a sociedade, visto que a regulação desnecessária para serviços com potencial de geração de riqueza pode ser prejudicial e ocasionar custos para a economia (WEST, 2016)¹¹.

⁸Compilado de diversas características na bibliografia para definir inovações disruptivas da internet: Chaves (2017); Christensen, Raynor e McDonald (2015); Evans e Schmalensee (2016); Freitas, Ribeiro, e Feigelson (2017); Ribeiro (2017); Silva, De Paiva e Diniz (2017). Essa discussão será mais aprofundada no Capítulo 2.

⁹A internet e GPS são exemplos de inovações promovidas pelo governo (MAZZUCATO, 2014; SUNSTEIN, 2014a)

¹⁰George Stigler (2004) e outros autores da Teoria Econômica da Regulação que serão explorados neste trabalho como Gary Becker (1983) e Sam Peltzman(1989) tratam desse tema, que será explorado no decorrer do trabalho.

¹¹Intervenções indevidas na internet custaram US\$ 2,4 bilhões mundialmente em 2016, sendo que US\$ 116 milhões, somente para o Brasil (WEST, 2016)

Por isso, e baseando-se na Teoria Econômica da Regulação – ET¹² para entender como ocorre a intervenção do Estado por meio da regulação, este trabalho tem como objetivo explorar as dificuldades na promoção da desregulação estimuladas pelas correções de falhas de mercado que as inovações disruptivas da internet podem trazer. Em outras palavras, mesmo que razões que ensejaram a regulação deixem de existir, ela muitas vezes continua a existir, gerando custos e ineficiências econômicas.

Além da ET e da análise do conceito de inovação disruptiva na internet e seu impacto na desregulação, este trabalho visa identificar, com base na experiência de executivos que se relacionam com o governo para a formulação de políticas públicas de setores alvo de regulação e atingidos pelas inovações (profissionais de relações governamentais), quais são os principais gargalos para que o Estado promova a desregulação quando as razões que a ensejaram deixam de existir.

Dessa forma, este estudo está dividido em três capítulos, além desta introdução, e uma seção final conclusiva. O Capítulo 1 analisa a Teoria Econômica da Regulação – ET (Stigler (2004), Peltzman (1989), Becker (1983) e outros autores que se inspiraram nos seus estudos). O início do capítulo traz uma digressão sobre as Teorias da Regulação que precederam a ET a fim de entender como a competição de agentes econômicos leva à regulação estatal (por falhas de mercado ou influências de grupos de pressão, por exemplo). O capítulo 1 também aborda como as características de competição da ET se refletem no ciclo de políticas públicas e analisa quais os cenários em que desregulação aparece, como ela ocorre, quais as dificuldades para sua concretização, como o Estado deveria se portar e quais instrumentos deveria utilizar para manter a competição entre os agentes quando decide diminuir a regulação.

O Capítulo 2 discute o conceito de inovação disruptiva na internet e a forma como ela estimula a mudança dos paradigmas regulatórios e a maneira de se fazer negócios. As plataformas de vários lados (*multisided platforms*) são analisadas como exemplos dessas inovações por possuírem características similares aos modelos de inovações disruptivas da internet disponíveis na sociedade (escala, comoção social, redução de falhas de mercado e ineficiências, por exemplo).

¹²Para falar da Teoria Econômica da Regulação a literatura analisada usa a expressão “ET”, como abreviação de *economic theory*. Adoto a abreviação no texto para dar maior fluidez.

Já o Capítulo 3 explora o resultado das entrevistas sob a ótica dos conceitos analisados nos capítulos anteriores. Essa análise procura mostrar que o processo de desregulação em um setor sofre resistência pela tendência de manutenção do *status quo*, seja pela existência de assimetria de informação por parte do regulador, seja pelo fato de que a regulação vigente possa ter consolidado interesses pró-regulação que se organizarão para impedir que haja a desregulação.

As declarações dos entrevistados ilustraram quais são as falhas de mercado que as inovações corrigiram, quais são as principais dificuldades para promover a desregulação e quais as melhores formas de regular essas inovações quando há a demanda da sociedade¹³. Ao final do capítulo, foi feito um breve recorte de iniciativas internacionais que utilizaram a desregulação ou regulações flexíveis para impulsionar o surgimento deste tipo de inovação em seus países (EUA, Suécia e Inglaterra).

O trabalho é concluído com uma reflexão das dificuldades mencionadas nas entrevistas, apontando, assim, a necessidade de criação de um novo modelo para promoção da desregulação. De acordo com esse modelo, o setor privado, a sociedade civil e o governo poderiam trabalhar em forma de coalizão de modo a exercer poder (*enforcement*) que estimule a desregulação ou a construção de regulações mais eficientes para mercados atingidos pelas inovações.

Para a elaboração do trabalho, além da pesquisa bibliográfica focada na discussão da Teoria Econômica da Regulação, da desregulação e das inovações disruptivas da internet, também foram aplicados questionários aos representantes do setor privado e do governo sobre como as inovações impactam a discussão sobre desregulação e construção de políticas públicas no Brasil. Os questionários, bem como as suas respostas, encontram-se ao final deste trabalho (Apêndices A e B) com as respostas anonimizadas. Eles foram aplicados por meio de entrevistas guiadas para que os entrevistados pudessem compartilhar seus pontos de vista e

¹³Devido às restrições de tempo, de agenda e de regras de compliance, foram realizadas sete entrevistas ao total. Apesar do universo das inovações disruptivas da internet ser mais amplo do que a amostra de atores entrevistados, o que pode gerar algum tipo de viés na amostra, sua representatividade possui relevância para a pesquisa, uma vez que são executivos de alto nível hierárquico e ligados com o processo de formulação de políticas públicas na área pesquisada (inovações disruptivas da internet). Entretanto, pesquisas futuras podem expandir esse universo, especialmente entrevistando representantes de tecnologias disruptivas que não foram abordadas neste trabalho.

apresentarem mais exemplos práticos de como essas discussões ocorrem no cotidiano da relação entre governo e setor privado.

CAPÍTULO 1

REGULAÇÃO E DESREGULAÇÃO

Este primeiro capítulo teve como objetivo analisar as teorias da regulação (Teoria do Interesse Público, Teoria da Captura e Teoria Econômica da Regulação) e do ciclo político-administrativo (ciclo de políticas públicas), para entender o processo que leva à regulação e, em seguida, à desregulação. O modelo do ciclo político-administrativo foi utilizado para fornecer uma visão sistêmica do processo e dar clareza às dificuldades na promoção da desregulação ou no aperfeiçoamento regulatório (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Portanto o capítulo está estruturado em duas partes: a primeira trouxe uma discussão sobre as teorias da regulação, com foco na Teoria Econômica da Regulação; a segunda parte utilizou a teoria do ciclo político-administrativo para ilustrar a discussão sobre a desregulação, quando e como ela ocorre e quais são as salvaguardas que o Estado deve possuir para retirar a regulação de determinado setor.

1.1 ANÁLISE DAS TEORIAS DE REGULAÇÃO

Iniciada com a onda regulatória provocada pelo New Deal nos anos 1930 (pós-crise de 1929), a regulação foi instituída com o objetivo de controlar quatro aspectos do mercado: preço, quantidade, entrada e/ou saída de um agente nesse mercado. Por meio de um conjunto de medidas legislativas e administrativas, portanto, o Estado pode restringir uma atividade privada e influenciar o comportamento dos agentes econômicos na forma que considera mais adequada para a garantia do bem-estar da sociedade (ARAGÃO, 2004).

A regulação também pode ser definida como uma limitação que o Estado estabelece aos agentes privados por meio de ameaça de sanção (STONE, 1982)¹⁴.

¹⁴Tradução livre. Apesar de parecida com a dos americanos, a visão dos europeus tende a enxergar menores distâncias entre Estado e mercado. Europeus entendem que a regulação deve ter uma abrangência social (MATTOS et al., 2017) – por conta disso, discordam da visão de norte-americana de que a regulação seria “algo extraordinário ainda a ser explicado (...) ou uma doença social” (REICH, 2017, p. 24). Essa visão europeia tem um paralelo mais próximo ao brasileiro, em que a regulação poderia ser entendida como instrumento de ação estatal com objetivos econômicos e coletivos – medidas ambientais e sociais, por exemplo (DINIZ, 2012). Como o foco deste trabalho não é discutir as diferentes interpretações para os conceitos de regulação e nem fazer um estudo comparado das diversas escolas que tratam do tema, ele não se aprofunda no

Essa restrição na atividade privada impacta a competitividade no setor regulado, uma vez que o agente regulador pode definir a estrutura de mercado daquele setor¹⁵. Assim, pode inibir parcial ou totalmente a atuação das empresas sob a justificativa de manter o bem-estar da sociedade (REICH, 2017).

Essa restrição à competição ajuda a ilustrar algumas definições de regulação no âmbito dos estudos de políticas públicas (*policy studies*)¹⁶. Uma delas é como uma política rege o exercício de atividades econômicas por meio de regulações, proibições, habilitações e sanções:

“As políticas regulatórias envolvem a redistribuição de custos, a escolha entre quem será favorecido e quem será desfavorecido; portanto, conflito. A construção de uma coalizão de defesa deste tipo de política é difícil de ser estabelecida com base em benefícios mútuos, pois abarcam múltiplos interesses que apenas se tangenciam conforme a configuração específica da política, e que mudam conforme emerge um conflito.” (LOWI, 1995 apud GOMIDE, 2008, p.21).

Ou seja, a regulação pode ser entendida como uma política pública regulatória que promove intervenção estatal no sentido de alterar o comportamento das empresas, por meio de regras e sanções que geram conflito entre grupos de interesse, para evitar danos ao bem-estar social. A análise deste processo foi feita no decorrer deste capítulo, quando as contribuições de Stigler (2004), Peltzman (1989) e Becker (1983) à Teoria Econômica da Regulação foram discutidas. No entanto, antes disso, é importante entender as teorias da regulação nos seus três estágios clássicos de evolução (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

1.1.1 Teoria do Interesse Público

O primeiro estágio da teoria da regulação é a Teoria do Interesse Público (também chamada de Análise Normativa como Teoria Positiva – NPT). Esta justifica a regulação em razão da existência de falhas de mercados, como monopólios e externalidades (SALGADO, 1997; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

assunto. Entretanto, caso haja interesse em buscar mais análises sobre o tema, recomendo as leituras das coletâneas de Mattos e colaboradores sobre regulação econômica e democracia sob a perspectiva dos norte-americanos (2004) e sob a perspectivas dos europeus (2017).

¹⁵Aspectos como um mercado está organizado e quantos agentes atual nele. A regulação pode definir, características essenciais de um mercado tais como preço, quantidade de atores, oferta e demanda de produtos e serviços.

¹⁶Abordagem ao processo de formulação de política pública que se concentra nas causas, pressuposições e processos que levaram a adoção de uma política pública. Normalmente tem uma abordagem transversal: Ciência Política, Sociologia, Economia, História, etc (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O monopólio diminui o bem-estar da sociedade, uma vez que a empresa monopolista cobra um preço superior ao de concorrência e, como consequência, reduz a riqueza disponível na sociedade em favor de si mesma¹⁷ (MOTTA, SALGADO; 2015). Já as externalidades negativas implicam em interferência regulatória, uma vez que as ações da empresa “A” impactam negativamente em um agente “Y” (empresa ou comunidade). A consequência deste processo é a alocação inadequada de recursos e a consequente diminuição do bem-estar social. Pelo fato dos agentes “A” e “Y” não conseguirem chegar a um consenso entre si, o Estado atua como regulador para garantir o equilíbrio entre ambas as partes e manter o bem-estar social (DORNBUSCH; FISCHER; BEGG, 2003).

Por conta dessas falhas¹⁸, Joskow e Noll (1981 apud SALGADO, 1997) afirmaram que o público (sociedade) busca o legislador para implementar uma regulação que aloque os recursos disponíveis de maneira eficiente.

1.1.2 Teoria da Captura

O segundo estágio de evolução da teoria da regulação, analisado por Viscusi, Harrington Jr e Vernon (2005), é uma consequência da Teoria do Interesse Público: a Teoria da Captura. Segundo esta, a regulação tem uma tendência pró-empresas, no sentido de manter o *status quo* e maximizar o lucro do setor regulado, que proporciona ao agente regulador maior poder político.

Nesta fase, ao invés de a regulação beneficiar toda a sociedade, em uma alocação mais eficiente de recursos (melhoria do bem-estar social), o regulador torna-se refém dos recursos do produtor (informação, poder político e capital) e

¹⁷É importante observar que nem sempre o monopólio é uma falha de mercado. Ele pode existir devido à estrutura de mercado elaborada pela regulação ou mesmo como resultado da competição que acabou levando um agente a ter poder de mercado dominante naquele setor. O monopólio deve ser considerado uma falha de mercado quando ele trazer ineficiências e redução do bem-estar da sociedade.

¹⁸Há diversas outras falhas, como: risco moral (*moral hazard*), quando um indivíduo torna-se protegido de determinados riscos e, por conta dessa proteção, passa adotar atitudes que normalmente não adotaria, como, por exemplo em mercado de seguros; seleção adversa, ocorre quando ação do mercado beneficia clientes considerados de maior risco ao invés dos clientes que o setor normalmente privilegiaria; bens públicos, que são bens impossíveis de se dividir os custos de maneira equânime entre seus usuários; assimetrias de informação, ocorre quando há desequilíbrio de informações entre os agentes envolvidos numa negociação, o que acaba gerando ineficiências nessa troca (DORNBUSCH; FISCHER; BEGG, 2003). Entretanto, monopólios e externalidades foram consideradas como as falhas de mercado principais para análise, porque são as que melhor se aplicam aos quatro aspectos básicos da regulação e são as falhas de mercado mais citadas na literatura estudada sobre o tema deste trabalho, junto com a assimetria de informação.

inclina-se a beneficiá-los em detrimento de um novo competidor no mercado e das demandas da sociedade. Essa ação, portanto, desincentiva o agente público a tomar decisões que contrariam os interesses dos regulados, o que dificulta a alteração no *status quo* legal. A Teoria da Captura, inclusive, aponta uma das primeiras falhas de governo causadas pela regulação, a busca por renda (*rent-seeking*), que é melhor ilustrado Teoria Econômica da Regulação da escola de Economia de Chicago (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Tanto a Teoria do Interesse Público (NPT, sigla em inglês), quanto a Teoria da Captura, dominaram os debates sobre teoria da regulação até os anos 1960. Downs (1957) e Olson (1965) foram seus principais teóricos porque incorporaram a hipótese do indivíduo racional-maximizador a essas teorias (em especial à da Captura). Esta hipótese diz que o eleitor comum (indivíduo) age como um “racional ignorante”, pois delega a terceiros (legislador) as decisões sobre os rumos da política que afetam a sua vida¹⁹ (SALGADO, 1997).

A NPT e a Teoria da Captura sofreram críticas (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005) pelo fato de nenhuma das duas conseguir explicar como a redução do bem-estar social induz o legislador a aprovar normas regulatórias de um setor e nem como as empresas reguladas persuadem um órgão regulador.

Peltzman (1989) também fez críticas à NPT por considerar que as falhas de mercado não seriam as únicas ensejadoras da regulação, apesar de entender que o foco da teoria está em monopólios e em externalidades. Por fim, Posner (2004), também crítico das duas teorias, apontou que ambas falham em estabelecer relação entre os fatos e os resultados em diversos casos, tendo em vista a grande quantidade de evidências que contradiziam especialmente a NPT. Segundo Posner (2004) a regulação de setores²⁰ não soluciona falhas de mercado e pode trazer ineficiências (falhas de governo), e que seria mais adequado deixar o setor sob o jugo do livre-mercado.

Dessa forma, apesar das críticas, tanto a Teoria do Interesse Público, quanto a Teoria da Captura são úteis para entender as razões pelas quais a regulação

¹⁹Ao perceber que o custo marginal em adquirir informações para tomada de decisão no voto não compensaria a utilidade marginal que ele teria em se mobilizar para se informar sobre um assunto público, o eleitor acaba delegando a terceiros essa atividade e se abstém de atuar (gastar recursos) para obter essas informações.

²⁰Em seu artigo, Posner (2004) se dedica à análise do setor ferroviário nos EUA e nos subsídios cruzados mantidos pela regulação.

acontece e quando ela ocorre. Entretanto, estas não explicam como os processos de regulação ocorrem (SALGADO, 1997; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

1.1.3 Teoria Econômica da Regulação

O terceiro e último estágio de evolução das Teorias da Regulação analisado neste trabalho²¹ é a Teoria Econômica da Regulação - ET. Elaborada na escola de Chicago, a ET traz melhores explicações sobre como e quando um setor pode ser regulado. Como consequência, esta auxilia na compreensão do processo que enseja à eventual desregulação de um determinado setor (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

A ET tem como principal hipótese a ideia de que, além das falhas de mercado, a regulação também pode ser resultado de uma competição entre diferentes grupos de interesse pelo poder/recursos do Estado, com objetivo de aumentar seu bem-estar em detrimento dos outros grupos da sociedade (STIGLER, 2004). Esta aplica a teoria econômica ao comportamento dos agentes políticos e reguladores, na qual assume que esses seriam maximizadores de sua utilidade e, por isso, tendem a atender aos grupos de interesse mais organizados, que podem lhes dar apoio político (PELTZMAN, 1989; SALGADO, 1997; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Segundo a Teoria, os grupos de interesse que detêm baixos custos marginais de organização, de informação, e conseguem maximizar os resultados dessa organização *per capita*, tendem a ser os mais beneficiados na competição pelos

²¹Há, desde os anos 1990, e em especial nos anos 2000, uma discussão sobre “regulação social”, na qual autores defendem a necessidade de uma regulação baseada em questões sociais como direitos humanos e direitos do consumidor e não só baseada em falhas de mercado ou captura de interesses por meio de grupos de pressão.. Porém autores ligados à teoria econômica da regulação (VISCUSI, HARRINGTON; VERNON, 2005; INSERIR OUTROS) enxergam esses temas como uma roupagem diferente das clássicas falhas de mercado (externalidades e assimetria de informação, por exemplo). Entretanto, não é escopo deste trabalho apresentar esta diferenciação. Entende-se, portanto, que a Teoria Econômica da Regulação é suficiente para embasar o que se propõe a discutir. Caso haja interesse em se aprofundar no tema de regulação social, as professoras Baptista e Keller (2017), em seu artigo sobre limites para regulação de novas tecnologias citam diversos deles (p. 133): Sunstein (1991), Binebonjin (2006), Prosser (2006) e Ragazzo (2011). Também pode-se conferir Bucci (2006), que argumenta sobre o incremento de ações estatais por meio de políticas públicas para garantir os direitos sociais.

recursos do Estado (*rent-seeking* pela regulação)²². Normalmente esses grupos se organizam com poucos participantes, nos quais os custos de mobilização costumam ser menores, com a maximização da utilidade marginal de cada membro. Este fato auxilia a compreender a dificuldade da sociedade civil em se organizar na defesa de interesses difusos frente aos interesses privados e corporativos (o efeito *carona - free rider* - é mais deletério em grupos que possuem baixa utilidade marginal nos resultados: cada *free rider* aumentaria o custo marginal de cada participante do grupo, desestimulando cada vez mais sua organização) (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Entretanto, a ET aponta que os políticos, por serem maximizadores da sua utilidade, tendem a desenhar a legislação de forma a alocar os benefícios de uma regulação de maneira ótima entre os diferentes grupos de pressão, maximizando seu apoio político para se manterem no poder²³. Em um ambiente em que vários grupos competem pelos recursos do Estado (regulação), o regulador optará pelo “preço ótimo de regulação” (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005), distante do preço de monopólio. Esta situação acentua a competição entre grupos de interesse, o que pode ser prejudicial à manutenção do *status quo* e da melhor alocação de recursos por cada um dos grupos. Becker (1983) explica que a competição se dá por influência no processo político, no qual cada grupo tem custos diferentes para aumentar a sua influência. Viscusi, Harrington Jr e Vernon (2005) ilustram como essa competição entra em equilíbrio entre os grupos de pressão:

Para determinar a quantidade de atividade regulatória (medida por transferência de riqueza) é importante comparar a **influência relativa** de um grupo com a influência de outro grupo. Cada grupo escolhe um nível de pressão [*política*] para maximizar seu bem-estar com base no nível [*de pressão*] exercido pelo outro grupo. Como mais pressão acaba por utilizar mais recursos de grupo, cada grupo não vai querer aplicar pressão política de forma exagerada (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005, p. 386, tradução livre e grifo meu).

²²Stigler (2004) aponta que há quatro instrumentos regulatórios que os setores percebem como benéficos: subsídios, controle à entrada de novos concorrentes, políticas que afetam produtos substitutos e complementares, e fixação de preços.

²³O caso da *Uber* ilustra bem essa situação: apesar da inovação ter corrigido falhas de mercado que ensejaram a regulação do setor de táxis (assimetria de informação), somente quando os parlamentares (em âmbito federal) perceberam que também havia um grupo organizado defendendo o setor do transporte individual privado remunerado de passageiros, houve uma mudança legislativa na tramitação do projeto que evitou uma regulação proibitiva (transposição das regras do serviço de táxi) para os aplicativos de transporte particulares (AGÊNCIA O GLOBO, 2017).

Nesse cenário, ao buscar uma regulação para maximizar sua utilidade²⁴, um determinado grupo necessariamente aumenta a ineficiência/peso morto (*deadweight loss*) de um outro grupo, que se mobilizará para reduzir as ineficiências geradas ao investir recursos para ganhar influência política (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005). Becker (1983) aponta que a principal implicação dessa competição é que, quanto maior for a perda de peso morto marginal de um grupo de interesse, maior será a pressão para regulação pelo outro grupo de pressão. Essa situação tende a se agravar com a presença de falhas de mercado, uma vez que, os ganhos e as perdas de bem-estar de cada grupo são assimétricos. Este fato faz com que essa competição por influência política se acentue até que a utilidade marginal de cada grupo fosse menor que seus custos marginais de organização.

Por não ser possível atingir um Equilíbrio de Pareto²⁵ nesta competição – ou em nenhum tipo de regulação (FIANI, 1998)²⁶ –, o regulador tende a buscar um “preço ótimo de regulação”, para evitar uma “corrida para o fundo” (*race to the bottom*)²⁷. Pois, esta pode abalar o *status quo*, minar seu apoio político, agravar ainda mais falhas de mercado e gerar falhas de governo. Nessa direção, Peltzman (1989), em consulta a Becker (1983), aponta que a redução crescente do bem-estar social tende a, progressivamente, enfraquecer quem se beneficia da política em detrimento a quem não se beneficia dela (utilidade marginal decrescente²⁸). Pois, quanto maior a ineficiência do “não-beneficiário”, maiores são seus incentivos para competir na arena política e reduzir sua perda de peso morto (utilidade marginal crescente²⁹) (PELTZMAN, 1989). Para evitar esta situação, o processo político tende a encontrar modos mais eficientes de redistribuição de recursos (tributação,

²⁴Entende-se utilidade como grau de rentabilidade ou satisfação com a utilização de determinado bem ou produto. Maximização da utilidade significa atingir o maior custo-benefício no consumo daquele bem ou produto (DORNBUSCH; FISCHER; BEGG, 2003).

²⁵Equilíbrio, eficiência ou ótimo de Pareto: quando a alocação de recursos disponíveis é feita de tal forma que nenhuma reordenação diferente possa melhorar a situação de terceiros sem piorar a situação individual de outro participante (DORNBUSCH; FISCHER; BEGG, 2003).

²⁶Fiani (1998) utiliza outra abordagem, diferente da afirmação de que políticas regulatórias geram conflito. Ele diz que apesar de a regulação ter como objetivo aumentar o sentimento de bem-estar social, há uma dificuldade de fazer análise desta, pois regulações não obedecem ao ótimo de Pareto e estão sujeitas às “falhas de governo”.

²⁷Situação em que a competição acaba diminuindo os padrões a níveis de ineficiência com o objetivo de ganhar a competição e se tornar monopolista no mercado (semelhante ao *dumping*).

²⁸O custo marginal para garantir o apoio político começa a ficar maior em relação ao benefício propiciado.

²⁹Quanto maior a ineficiência do “não beneficiário” político, maior é a relação de custo-benefício para ele buscar uma renda política para si, ao invés de tentar reverter essa ineficiência com instrumentos próprios do mercado.

subsídios ou regulação) entre todos os grupos de pressão, tendo em vista o potencial negativo para o *status quo* de uma alocação de recursos de maneira assimétrica entre eles (BECKER, 1983).

Essa competição por recursos estatais, segundo Peltzman (1989) e Stigler (2004), possibilita predizer os tipos de setores que estariam mais sujeitos a uma regulação futura. Estes setores são:

- **Os monopolistas:** que ao reduzirem o bem-estar dos demais concorrentes, sua utilidade (lucro) se aproxima do máximo de monopólio. Haveria um “excesso de bem-estar” concentrado no monopolista, o que possibilitaria a redistribuição dessa riqueza para os concorrentes, impedidos de entrar no mercado. Portanto, a utilidade marginal desses “novos entrantes” seria proporcionalmente maior à perda de utilidade marginal do setor monopolista, tornando os monopólios fortes candidatos a regulação estatal³⁰;a
- **Os altamente competitivos:** com vários grupos competindo no mercado, os custos marginais de mobilização política tendem a ser mais atrativos, como forma de melhorar a posição de determinado grupo no mercado. Isso ocorre porque a fatia de mercado (*marketshare*) de cada competidor em um mercado altamente competitivo tende a ser semelhante, o que torna o custo marginal para aumentar sua participação nesse mercado maior do que a utilidade marginal que ele teria em investir esses recursos em mobilização política em busca de uma regulação para protegê-los. Daí a competição para captura do agente público (falha de governo) para a criação de formas artificiais de controle de concorrência (barreiras de mercado, por exemplo) via regulação.

Outro importante teórico da ET que aborda a questão da disputa entre grupos de interesse é Posner (2004), que explora a alocação de recursos entre os grupos por meio de subsídios. Posner (2004) aponta que, economicamente, é irracional a manutenção de subsídios cruzados em um setor (consumidores subsidiando os custos de outros consumidores. A não ser que haja diferença entre o poder político de ambos os grupos, de forma que esse desequilíbrio seja mantido para proteger o

³⁰Esse tipo de setor, como será explorado mais à frente, também estaria mais sujeito à desregulação, especialmente se o monopólio é fruto de uma regulação para estabelecer essa condição de mercado.

grupo de pressão com maior influência política. Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005) apontam que esse exemplo de subsídios cruzados é explicado somente pela Teoria Econômica da Regulação, uma vez que é inconsistente com a NPT (não busca maximizar o bem-estar) e com a Teoria da Captura (não busca maximização do lucro). Já a ET consegue não só explicar racionalmente esses casos³¹, tendo em vista a disputa dos grupos de pressão por subsídios³², mas também explica como esse tipo de subsídio (e regulação) deixa de existir, levando eventualmente à desregulação (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Apesar de ser a principal teoria para explicar as razões da regulação, a ET não é imune à críticas. As principais envolvem: (i) o fato dela ignorar tanto a influência do Judiciário; (ii) quanto as preferências dos reguladores (ideologias), na construção da regulação; e (iii) superestimar o controle de grupos de interesse sobre os legisladores e destes sobre os reguladores (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005)³³. Essas críticas se fazem presentes atualmente, uma vez que o Judiciário influencia cada vez mais na formulação e interpretação das políticas públicas, o que interfere na forma como a regulação é aplicada ou desenhada (BUCCI, 2006; COUTINHO, 2013; MASSA-ARZABE, 2006).

Apesar das críticas e da necessidade de constante aprimoramento, entende-se que a Teoria Econômica da Regulação é a que melhor explica a forma como a regulação é estabelecida e como a desregulação ocorre, como o enfoque nas falhas de mercado (razões da NPT), nas falhas de governo (Teoria da Captura) e nas influências dos grupos de pressão (ET). Desta forma, para introduzir à temática de desregulação, as principais conclusões da ET são:

- A regulação beneficia grupos relativamente pequenos (baixo custo de informação, alta capacidade de mobilização e alta utilidade marginal *per capita*);
- Regulação pró-produtor normalmente fica abaixo do nível máximo de lucro (situação próxima de monopólio/oligopólio), por causa da reação de

³¹Exemplos de subsídios cruzados são: as ferrovias nos EUA, os serviços de transporte aéreo e os de telefonia de longa distância *versus* local.

³²Um dos principais recursos do Estado que Stigler (2004) citou como objeto de disputa entre grupos de interesse.

³³No que tange às críticas envolvendo as preferências dos reguladores e dos agentes políticos na construção das políticas públicas regulatórias, checar HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2010; SUNSTEIN, 2014^a.

outros grupos de pressão (consumidores, por exemplo, e risco de perda de apoio político pelo legislador/regulador);

- Regulação tende a ocorrer em mercados altamente competitivos ou próximos do monopólio: pela redistribuição do “excesso de bem-estar” deste para os demais concorrentes ou pelos benefícios marginais que uma regulação trará para o regulado em um mercado altamente competitivo (barreiras de entrada, etc.);
- A presença de falhas de mercado tende a iniciar o processo regulatório.

Apesar da existência das falhas de mercado e da preocupação do legislador/regulador em corrigir estas, a análise das teorias da regulação, em especial da Teoria Econômica da Regulação, mostra que a competição de agentes de mercado pela regulação é algo essencial para o desenho de políticas regulatórias. A ET mostra também que, quando a regulação se torna descalibrada (por excesso de bem-estar concentrado ou por inovações que mudam o paradigma daquele setor), surgem pressões para a sua redução, em especial por conta da ação de novos agentes. Na sessão seguinte, foi feita a discussão de como essa desregulação se desenvolve e como a construção de política regulatória ocorre, do ponto de vista dos instrumentos dos estudos de políticas públicas, como o ciclo-político administrativo

1.2 DESREGULAÇÃO: COMO E POR QUE ELA OCORRE

Historicamente, o processo de desregulação começou nos EUA e no Reino Unido no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Influenciada pela Teoria Econômica da Regulação da Escola de Chicago, a desregulação foi apresentada como uma forma de melhorar a competitividade das empresas em reação ao aumento da inflação e à crise dessas décadas (PELTZMAN, 1989). Este processo desencadeou movimentos de reformulação institucional (desregulação “*de jure*”) não só nesses dois países, mas se espalhou pelo resto do mundo ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (o Consenso de Washington, que influenciou a ação do Estado na América Latina nos anos 1990, foi influenciado por ideias de desregulação).

A desregulação também ganhou força como sendo uma solução para as eventuais falhas de governo que aumentavam as ineficiências do setor produtivo. Na seção anterior, a busca por renda dos setores que brigam por recursos do Estado foi

apontada como uma das falhas de governo inerentes da regulação. Entretanto, a ET (especialmente em virtude do trabalho de Stigler (2004) e Becker (1983)) também aponta os políticos como buscadores de renda (*rent seekers*) dentro do próprio Estado. Como seu principal capital é o voto do eleitor, os políticos teriam uma tendência a aumentar os gastos público e a diminuir a taxaçoão sobre a população em geral ou sobre setores específicos, independente do ciclo econômico, em busca da reeleição. A mesma lógica pode ser aplicada aos burocratas, que fazem pressão para aumentar seu orçamento e aumentar seu poder e suas competências dentro do Estado (MENDES, 2011b; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Os comportamentos desses agentes da economia refletem em aumento de custos para setores produtivos, uma vez que se é necessário o Estado encontrar outras fontes de renda para compensar esses novos gastos, pelas benesses concedidas (MENDES, 2011b). A assimetria de informações do eleitor sobre a situação do Estado (orçamento, coalizões políticas, burocracia, disponibilidades em atender as demandas etc.), somada às faltas de mecanismos eficientes de controle do eleitor sobre a atuação dos políticos, cria incentivos reais para estes se manterem no poder³⁴. Dessa forma, a redução da regulação pode servir como um remédio para reduzir o poder de captura do Estado pelos políticos e burocratas e melhorar a alocação de recursos disponíveis (REICH, 2017).

Por fim, também se entende o movimento de desregulação como uma possibilidade de fornecer instrumentos para o setor produtivo reagir às eventuais crises. Isso confere flexibilidade para que os agentes da economia se adaptem à nova realidade, sem a necessidade de enfrentar a desconstrução de regras rígidas junto à burocracia no auge de uma crise econômica, reduzindo os custos de transação entre os agentes.

Desta forma, desregulação pode ser entendida como: “reduzir o escopo da regulação governamental, indo desde a **remoção** da regulação existente até a **simplificação e o** aprimoramento do escopo/foco da regulação já existente” (UK DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION AND SKILLS, 2013, *grifos meus*)³⁵.

³⁴Para uma abordagem mais voltada para a questão de incentivos entre eleitores e eleitos, além da discussão de mecanismos de controle da sociedade sobre os legisladores, verificar: PRZEWORSKI et al., 1997.

³⁵Tradução livre e grifos meus

Assim, dois conceitos são chaves no processo: a **remoção** e/ou a **simplificação** de regras com objetivos de:

- Diminuição dos custos de transação na relação entre setor regulado, reguladores e sociedade;
- Maximização do custo-benefício na prestação do serviço (setor regulado e fiscalização);
- Aumento da eficiência: redução de gastos e aumento de competitividade (inovação, por exemplo);
- Evitar captura regulatória (falha de governo);
- Transparência nas regras;
- Proporcionalidade nas regras propostas;
- Precisão regulatória (*targeting*);
- Accountability.³⁶

Entretanto, a forma e os motivos pelos quais uma regulação deixa de existir devem ser explorados. Durante os anos 1980, Libecap (1986) afirmou que entender a desregulação foi um desafio para os teóricos daquela época, uma vez que a visão era a de que a regulação existia para proteger o setor regulado. Segundo ele, a dissipação da renda (*rent dissipation*)³⁷ levaria o setor regulado a buscar o fim da proteção que a regulação proporcionava aos setores.

Libecap (1986) listou cinco os motivos para isto acontecer: (i) regulados deixam de estar satisfeitos com a regulação e se unem aos consumidores para fazer *lobby* e conduzir à desregulação e capturar as “quase rendas” (*quasi-rents*)³⁸ desse processo; (ii) acionistas pressionam os controladores a fazer desregulação tendo em vista a baixa performance da empresa; (iii) regulação deixa de agradar o setor (controladores se ressentem da regulação); (iv) reguladores perdem o entusiasmo com o controle regulatório; e (v) forças externas forçam o fim da regulação em prol de um arranjo mais competitivo do mercado (resultado de uma inovação, por exemplo). Libecap (1986) chama atenção para o fato de que os cinco motivos podem ocorrer conjuntamente.

³⁶Arrozoado dos tópicos encontrados na bibliografia pesquisada, em especial a referente à *Better Regulation Commission UK* (2013).

³⁷Perda de lucratividade das empresas tendo em vista as regulações antigas e a crise econômica dos anos 1970, sobretudo nos EUA.

³⁸Lucros temporários que o incumbente tem devido aos investimentos já feitos como barreiras de entrada (*sunk costs*) enquanto o mercado não é aberto (desregulado).

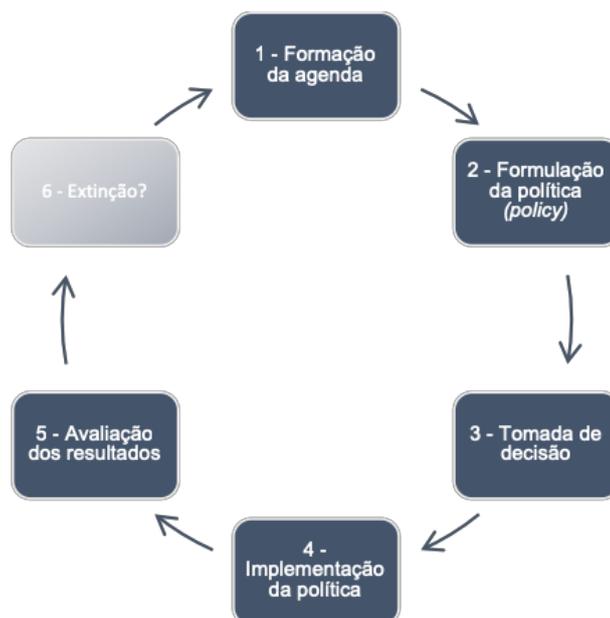
Sob a ótica das teorias da regulação, o fim da falha de mercado, que ensejou a regulação (seja por advento de uma inovação, mudança na demanda pelo produto regulado ou mudança institucional que afetou a causa da falha), e a redução do poder do grupo de pressão, que inicialmente demandou a regulação, são as principais justificativas para a desregulação (motivos “iii” e “v” de Libecap (1986)). Entretanto, há a possibilidade de a desregulação ser o resultado do processo de avaliação dos efeitos de políticas públicas regulatórias, que qualquer política pública deve passar durante seu ciclo de vida. Assim, uma política regulatória pode ir desde sua extinção, passando por uma flexibilização, até a um endurecimento da regulação (neste caso, não é uma desregulação). O ciclo de políticas públicas ou “ciclo político-administrativo” ajuda, portanto, a ter uma visão mais clara desse processo, conforme foi analisado a seguir.

1.2.1 O Ciclo político-administrativo ilustrando a desregulação

O ciclo político-administrativo foi um modelo elaborado por Lasswell (1956) e aperfeiçoado por diversos cientistas políticos³⁹, que procura ilustrar as diversas fases do processo de elaboração de políticas públicas (*polycymaking*) de forma sequencial. Nesse modelo, cada fase e atores que participam da construção das políticas podem ser identificados separadamente e estudados de forma a facilitar a resolução dos problemas presentes na elaboração das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2010). Conforme a imagem a seguir, o processo de formulação de políticas públicas pode ser dividido em seis fases distintas: (i) formação da agenda, (ii) formulação da política (*policy*), (iii) tomada de decisão, (iv) implementação da política, (v) avaliação (*feedback*), e (vi) extinção da política pública (no caso de uma política pública regulatória, a desregulação).

³⁹Howlett, RAMESH e PERL (2013) fazem uma longa lista de aperfeiçoamentos que esse modelo teve ao longo dos anos.

Figura 1 – Seis estágios do ciclo de políticas públicas.



Fonte - HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2010

A primeira fase, a agenda, consiste na identificação de um problema público que deve ser tratado pelo governo. Em seguida, o governo analisa as alternativas para solucionar esse problema, contando ou não com a participação de agentes externos (setor produtivo, terceiro setor, influência internacional etc). Uma vez definidas as alternativas, há a tomada de decisão pelos atores governamentais, legalmente imbuídos dessa função: essa decisão, apesar de ser influenciada por fatores externos, é de competência exclusiva do governo (funcionários eleitos, burocratas, juízes) (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2010).

Após definida a solução a ser adotada, passa-se à efetivação dessa solução (implementação), na qual diversos atores podem atuar como parte do processo de implementação da política/solução escolhida. Concluída a implementação, avaliam-se seus resultados para verificar a eficácia do que foi proposto, os gargalos na implementação, os pontos-cegos na proposta, as externalidades que possam ter surgido e a necessidade ou não de sua continuidade. Caso confirmada a continuidade da política, o ciclo retorna ao início, com a inclusão na agenda das propostas de aperfeiçoamento da política pública. Caso não haja necessidade de sua continuidade, teoricamente, a política pública deve ser descontinuada. Entretanto, os custos para a descontinuação formal de uma política pública normalmente são muito altos, o que leva o gestor a não propor esta solução e deixa

a política cair no esquecimento (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

A importância do ciclo político-administrativo para entender o processo de formulação de políticas públicas é que ele ilustra o fato de a construção da política ser um processo de aprendizado de todos os agentes envolvidos (ARARAL, 2013; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Apesar disso, o modelo também é alvo de críticas por sugerir que os agentes solucionem os problemas públicos de maneira sistemática e linear, quando muitas vezes as fases do ciclo mudam de posição: políticas são criadas para solucionar problemas que não existem, decisões são tomadas antes da formulação da política, a avaliação não é feita etc. Ao dar essa impressão linear na solução de um problema público, o modelo transmite a ideia de que as preferências pessoais dos agentes têm pouca influência nos resultados da política pública, permitindo uma análise superficial de um processo decisório complexo e com diversas variáveis (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2010)⁴⁰.

Apesar dessas críticas, o modelo é útil para entender a desregulação (e a regulação) dentro de um processo de formulação de políticas públicas. Ainda que pertençam a vertentes teóricas diferentes, economia e ciência política respectivamente, a teoria da regulação e o ciclo político-administrativo são complementares no entendimento de como o processo de desregulação pode ocorrer: um esclarece pontos obscuros do outro, e facilita a análise e compreensão do processo. Isso pode ser visto quando a análise das etapas do processo regulatório é feita (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005):

- 1º. **Legislação:** momento em que uma nova lei entra no ordenamento jurídico e pede algum tipo de regulação pelo Poder Executivo. É onde são definidas as competências para regular (agência responsável), os poderes regulatórios da agência e os objetivos da regulação⁴¹ (nesta

⁴⁰Essa também é uma crítica às políticas regulatórias: Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005) aponta que a não observância das preferências pessoais dos reguladores pode causar a impressão de que a influência política é preponderante no processo de competição e definição de regulação.

⁴¹Importante atentar que por mais que uma regulação seja determinada para defesa de um grupo de interesse, pelas regras do *accountability* e transparência no processo de formulação de políticas públicas, é improvável que a regulação, formalmente, não seja justificada como a correção de uma falha de mercado ou solução de uma *public issue* (problema público). Qualquer regulação que busque privilegiar determinado grupo de pressão onde não haja falha de mercado ou que crie uma falha maior do que a que busca corrigir, teria resistência dos demais grupos de pressão que

fase, o problema público já entrou na agenda e a tomada de decisão sobre a solução mais adequada já foi tomada);

- 2º. **Implementação:** momento em que o regulador (burocrata) executa a regulação para alcançar seus objetivos definidos em lei;
- 3º. **Desregulação:** uma fase “opcional” onde a regulação é reavaliada, para aperfeiçoamento ou para verificar se as falhas de mercado, que levaram a sua criação, ainda justificam sua existência. É o momento em que é analisado se a regulação cumpre o objetivo determinado pela lei (atenuação das ineficiências causadas pela falha de mercado), se os seus custos e restrições às liberdades dos entes privados de fato contribuem para o aumento do bem-estar social e se a regulação em si não foi um erro do legislador⁴².

Note-se, sob o olhar do ciclo político-administrativo, que as três fases são equivalentes às fases de: formulação da política (escolha), implementação (*policy process*) e processo de avaliação dos resultados e custo-benefício da política (*policy analysis/impacts*), respectivamente (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2010).

Assim, tendo em vista que tanto a Teoria Econômica da Regulação, quanto o ciclo político-administrativo propõem explicações complementares sobre o mesmo processo, volta-se à questão de entender a razão pela qual a desregulação ocorre. Segundo as teorias da regulação, a desregulação acontece quando há uma inovação ou alteração na demanda que mitigue a falha de mercado que originalmente justificou a regulação (LIBECAP, 1986), e/ou quando os grupos de interesse que se beneficiavam dessa regulação não possuem mais interesse na sua existência (Teoria Econômica da Regulação). Observando o processo regulatório sob a ótica do ciclo político-administrativo, a desregulação ocorre após a avaliação

sofriam com ineficiências resultantes da nova norma ou de setores da sociedade civil que, a depender do grau de transparência e liberdade de imprensa, se mobilizariam contra essa regulação identificada como maléfica para a sociedade. Além disso, é bom lembrar que a norma (e o processo) também estão sujeitos ao controle judicial e concorrencial. Ou seja: há vários pontos de estrangulamento/controlado onde uma lei/regulação pode sofrer controle ou ser interrompida. Isso, inclusive, influencia a manutenção das “regras do jogo” enquanto não surgir um fator disruptivo que abale esse *status quo* (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

⁴²Note-se que a desregulação por parte do burocrata/regulador, não pode ser completa. Se a regulação é baseada em lei, é necessária uma nova lei para extingui-la. Como citado anteriormente, e será apontado no Capítulo 3, o processo legislativo é mais um elemento que denota como a própria regulação é indutora da manutenção do *status quo*.

da política pública regulatória concluir que é possível (e necessário) sua extinção ou sua simplificação (flexibilização). O quadro abaixo resume e coloca em perspectiva as razões da regulação e da desregulação sob a ótica das teorias da regulação e do ciclo político-administrativo.

Quadro 1 - Teorias da regulação e motivos para desregulação.

Corrente teórica	Razões da regulação	Razões desregulamentação
Teoria do Interesse Público (NPT – “análise normativa como teoria positiva”)	Existência de falhas de mercado insanáveis sem a atuação estatal, em especial monopólios e externalidades.	Inovação tecnológica ou mudança na demanda pelo serviço regulado que elimina a falha de mercado originária da regulação; Regulação se mostra um erro: não soluciona a falha que pretendia corrigir ou gera novas externalidades que agravam o problema.
Teoria da Captura	Empresas capturam políticos e reguladores para se protegerem com regulação.	Poder político mingua e o legislador não mais protege o setor; Regulação deixa de ser interessante para o setor; Custo para proteger regulado em detrimento do restante da sociedade torna-se muito alto e políticos deixam de apoiar regulação.
Teoria Econômica da Regulação	Grupos se organizam e competem para em busca de controle sobre os recursos do Estado (subsídios, regulação, etc); Políticos são maximizadores de sua utilidade e tendem a manter o status quo enquanto houver equilíbrio entre os grupos demandantes.	Ruptura ideológica no meio político; Mudanças nas condições econômicas do setor regulado que faz com que ele não deseje mais a regulação ou que precise de uma nova forma de regulação; Causas na “Teoria da captura” também se aplicam.
Ciclo político-administrativo (<i>polycymaking process</i>)	Demanda legislativa ocasionada por grupos de interesse, falhas de mercado ou falhas de governo.	Processos de <i>feedback</i> e avaliação contínuos da regulação.

Fonte: Elaboração própria, com base na bibliografia analisada, em especial: BECKER, 1983; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; MOTTA, SALGADO; 2015; PELTZMAN, 1989; STIGLER, 2004; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005.

1.2.2 Desregulação como evolução do processo de formulação de política pública

Do ponto de vista do ciclo de políticas-públicas, a desregulação acontece como uma evolução do processo regulatório e não como algo necessariamente absoluto. Ou seja, a desregulação é o aperfeiçoamento das políticas de intervenção do Estado no mercado, como forma de buscar melhor alocação de recursos, redução das falhas de mercado e de governo, em face as mudanças advindas das inovações tecnológicas, rupturas institucionais ou alterações na demanda

(HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SCHUMPETER, 1961; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Assim, ao falar em aperfeiçoamento regulatório, sob a perspectiva da desregulação, uma questão, que é apontada por alguns teóricos da regulação, é a necessidade de analisar o custo-benefício da regulação (SUNSTEIN, 2014b; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005). Uma vez que a regulação tem como objetivos corrigir falhas de mercado e alocar recursos de maneira mais eficiente para aumentar o bem-estar social, desenhar políticas públicas que têm um custo marginal maior que o benefício marginal que elas visam atingir é economicamente irracional (MENDES, 2011b). Viscusi, Harrington Jr e Vernon (2005) advogam que esse é um dos principais pilares na reavaliação regulatória, pois não é com menos regulação que se atinge uma melhora no bem-estar da sociedade e uma melhor alocação de recursos, mas sim com melhores regulações, com intervenções precisas para incentivar a melhor performance do setor regulado. Esses autores ainda argumentam,

O declínio da atividade regulatória é necessariamente um algo positivo? Custos regulatórios são, por si só, um fardo econômico. Entretanto, se as regulações geram benefícios que excedem esses custos, então é desejável promover essas regulações ao invés de desencorajá-las. Portanto, o teste final da eficiência regulatória requer levar em conta tanto os benefícios quanto os custos da regulação (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005, p. 43, tradução livre)

Sendo assim, há uma miríade de formas de *soft-law*⁴³ (REICH, 2017) que podem ser utilizadas como formas de desregulação que não necessariamente envolvem a extinção da regulação. Essas são: regulação por incentivos, autorregulação, responsabilização por danos (REICH, 2017), regulação por ameaças (WU, 2011), regulação por tempo determinado (*deadlines* e *sunset clauses*), regulação por diretrizes (*guidances*) (CORTEZ, 2014), e regulação por informação⁴⁴.

⁴³Expressão do Direito Público Internacional, que faz referência às regras com obrigações normativas menos rigorosas que o das normas jurídicas tradicionais (MAZZUOLI, 2010), seja por não possuírem obrigações vinculantes ou por não criarem obrigações legais. Na discussão sobre desregulação, Reich (2017) aponta que as regulações para mercados dinâmicos deveriam se inspirar nos princípios da *soft law* para criar regras com discricionariedade suficiente para se adaptar a esse tipo de mercado/ inovação (no Capítulo 3, ao falar sobre novas regulações, abordarei novamente o tema).

⁴⁴O Capítulo 3, ao tratar dos tipos de regulações flexíveis para tratar das inovações disruptivas da internet, trata sobre esse tipo de *soft-law*.

Cabe, entretanto, ressaltar a crítica da escola europeia ao viés desregulatório originado nos EUA (MATTOS et al., 2017): ao enxergar a desregulação como resposta econômica às falhas regulatórias para a alocação de recursos, o modelo norte-americano pouco atenta à regulação que atende os interesses difusos, sobretudo no que tange à “regulação social”. Para Reich (2017), a desregulação não deve atingir pontos que envolvam direitos sociais já estabelecidos (como mercado de trabalho e questões sanitárias), pois falta poder coercitivo do Estado para impedir abusos dos agentes de mercado sobre os indivíduos. Ao não observar essas restrições à desregulação, o Estado regulador comete um erro de não solucionar os problemas que a onda desregulatória iniciada nos anos 1970/80 buscava sanar: eliminar as falhas de governo, estimular o crescimento econômico e a eficiência das empresas e melhorar a competitividade.⁴⁵

A dificuldade de iniciar o processo de desregulação também vem dos obstáculos de se questionar uma norma/regulação já estabelecida, por questões ideológicas, processuais (processo de mudança na legislação costuma ser longo), burocráticas (poucos incentivos para inovação e eficiência) ou mesmo de manutenção do *status quo* (quem se apropriou de uma renda vai defendê-la enquanto ela lhe for benéfica). Por essa razão, há a necessidade de convergir múltiplos interesses para sua concretização, mesmo que apenas para uma mudança incremental, de flexibilização ao invés de extinção, por exemplo⁴⁶. Essa dificuldade também ocorre devido à tendência na manutenção do *status quo* que a regulação traz (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Em todo processo de alteração regulatória (tramitação legislativa, por exemplo), a assimetria de informações entre o regulador e o regulado, a influência dos grupos de pressão e a necessidade de superar as resistências do corpo funcional das agências reguladoras (aversão ao risco e perda de poder da burocracia sobre o setor regulado) tornam o processo de desregulação difícil. Estes fatores estimulam os setores a atuarem sobre agentes públicos com objetivos

⁴⁵Para REICH (2017), a crise que a desregulação buscava combater envolvia mais a hiperinflação de direitos pouco concretizáveis e a falta de empenho político dos governos para discuti-los. Ou seja, buscar desregulações que também atingissem direitos sociais tenderiam a agravar a situação de crise. Algo semelhante pode ser observado no Brasil nos dias atuais com a flexibilização das leis trabalhistas e o argumento de alguns setores da sociedade de que a nova lei precarizaria as relações de trabalho e prejudicaria os trabalhadores (argumentos que ainda carecem de comprovação empírica).

⁴⁶ No Capítulo 3, ao analisar as respostas dos questionários entra mais à fundo nessa questão.

distintos em relação à condução da desregulação ou de estruturação de uma nova regulação⁴⁷.

Por isso, o entendimento da Teoria Econômica da Regulação se faz necessário, uma vez que o processo pelo qual os grupos de interesse influenciam o processo regulatório pode ser utilizado para entender a desregulação. As mesmas complexidades (custos de organização e informação *versus* ganho per capita pela ação) se aplicam para a desregulação: da mesma forma que um regulador pode estar sujeito à “inércia regulatória” devido a influência de vários grupos de pressão (CORTEZ, 2014)⁴⁸, a ausência de ganhos de eficiência e bem-estar com uma desregulação pode levar a uma “inércia desregulatória”. Neste ponto, nenhuma alteração do *status quo* é promovida naturalmente enquanto não houver uma disrupção que torne atrativo para grupos de pressão buscar o movimento desregulatório.

Sob a ótica dos processos de formulação das políticas públicas (ciclo político-administrativo, por exemplo), as dificuldades para a desregulação são ilustradas por alguns fatores como: a inércia institucional/regulatória, o alto custo de coalizões, a dificuldade de inclusão de tema na agenda pública de discussão e a dependência da trajetória (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A **inércia institucional/regulatória** ocorre devido a alteração de uma política mexer com interesses estabelecidos dentro do governo e colocar em ação o corpo burocrático, que tem baixos incentivos para se mobilizar em função de alteração de regras. Cortez (2014), Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005) e Mendes (2011b) apontam alguns motivos para essa baixa mobilização da burocracia:

- a perda de poder da burocracia para outros setores da sociedade, do mercado ou da própria burocracia;
- a baixa expectativa de retorno para a burocracia com inovações legais promovidas por ela, já que o custo-benefício em promover essas alterações é baixo. Pois, eles perdem poder em relação ao setor regulado

⁴⁷A resposta aos questionários no Capítulo 3 aponta nessa direção.

⁴⁸Em seu artigo “*Regulating disruptive innovation*”, Cortez (2014) utiliza a expressão inércia regulatória para se referir à não atuação do regulador em tratar as falhas de mercado que as inovações disruptivas porventura possam trazer, sob o argumento de que a inovação deve ser deixada sem regulação para que ela floresça melhor. Esse tema será melhor explorado no Capítulo 3.

e ainda podem ser penalizados caso o processo não traga benefícios para a sociedade (aversão ao risco);

- a morosidade nos processos administrativos e legais de alteração de uma norma, com a necessidade de coordenação de diversos agentes e de vencer processos demorados, como a aprovação de normas no Congresso Nacional;
- a dificuldade na penalização do agente público caso regras ineficientes/ultrapassadas sejam alteradas de acordo com a nova realidade da sociedade.

Outra dificuldade, o **alto custo de coalizões**, está diretamente ligada com a inércia institucional. Por ser difícil colocar a burocracia e os políticos em ação em prol da descontinuidade de políticas regulatórias (ou da construção de uma política que não esteja na agenda), há a necessidade de se formar coalizações e situações favoráveis (janelas de oportunidade) para superar os custos de alteração no *status quo*, reduzindo-os para a mobilização para agentes envolvidos na coalizão (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para isso, esses agentes precisam perceber que a desregulação pode trazer ganhos regulatórios acima do seu custo de organização. Esses custos tendem a ser elevados quando se trata da descontinuidade/alteração de uma política, pois além da própria inércia regulatória, há vários custos ligados à política existente que precisam ser superados (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005):

- custo já internalizado (burocracia, agentes atendidos);
- custos para superar a mobilização de agentes que resistirão à alteração do *status quo*;
- custos de competição para inclusão na agenda; e
- custos de competição para alteração da legislação que dá suporte à política vigente, uma vez que pode haver outros grupos de pressão atuando também para alteração da legislação.

A **inclusão na agenda pública de discussão** é uma dificuldade para construção de todas as políticas públicas: o governo precisa entender que determinado assunto é importante para alocação de recursos estatais e mobilizar a burocracia e a sua base de apoio em prol deste. Quando o interessado pela desregulação (ou alteração da política) é um agente externo ao *status quo* (*outsider*), a organização para inclusão desse tema na agenda tende a ser mais

onerosa do que a organização para a manutenção do *status quo*. A razão disso é que os agentes estabelecidos já conhecem o funcionamento da arena política e possuem sua base de apoio político, se forem protegidos pela regulação.

Por fim, a **dependência da trajetória (*path dependence*)** mostra-se um desafio importante a ser superado, pois decisões anteriores tendem a influenciar decisões futuras, especialmente na construção de políticas públicas (*"Policy determines politics"*, Theodore Lowi, 1966). O ciclo político-administrativo, ao colocar de forma sequenciada as diferentes fases da formulação de políticas, tornou claro a tendência de decisões anteriores influenciarem nos passos seguintes de formulação de uma política pública. Isso agrava o potencial de inércia regulatória da burocracia, uma vez que os incentivos para inovar são baixos e a tradição dentro de cada sistema de política pública é manter o *modus operandi* específico.

Portanto, apesar do processo de desregulação evolua de forma natural durante a avaliação de uma política regulatória, a desregulação imputa em custos e ainda não possui um modelo específico explicando como ela deve ser implementada. Note-se que a desregulação não necessariamente significa o fim da regulação, mas pode ser também uma flexibilização para seu aprimoramento. O Estado continuaria com sua capacidade de intervir no mercado, mas via outras políticas, como a de defesa da concorrência, garantiria a competição dos agentes de mercado sem impor restrições de preço, quantidade, entrada ou saída.

Kahn (1990), um dos principais teóricos da desregulação nos EUA, discute sobre essa necessidade de evolução regulatória em seu artigo *"Deregulation: looking backward and looking forward?"*. Ele aponta que alterações nos ambientes de mercado (inovações e novos entrantes nos EUA em meados de 1990) desencadeiam a necessidade de evolução da política regulatória *pari pasu* com regras concorrenciais, com o objetivo de manter o mercado funcionando da forma mais eficiente possível:

A evolução da política regulatória nunca chegará a um fim. Entretanto, o caminho que ela deve tomar – e nós devemos fazer todo esforço para que seja este o caminho a ser seguido – é (...) buscar constantemente ir na direção da melhor forma de funcionamento da economia de mercado, ao invés de buscar alternativas melhor forma de comando e controle centralizado desse mercado. (KAHN, 1990, p. 353, tradução livre)

O autor defende, portanto, a existência de mais instrumentos de controle, via mecanismos de defesa da concorrência, do que mecanismos regulatórios, de comando e controle. Mesmo em um ambiente de desregulação (ainda que não

completa), o Estado continua intervindo no mercado para garantir a concorrência na economia (e no setor), ao invés de determinar regras de entrada, saída, preço ou quantidade, por exemplo. O Estado não faz o desenho legal da estrutura do mercado de cada setor, mas monitora e analisa constantemente esse setor para garantir que não há práticas anticompetitivas que possam afetar seu funcionamento.

Para atuar nesse sentido, é importante que sejam definidas regras concorrenciais claras (normas legais) e estruturas institucionais com visão não apenas regulatória sobre o mercado para que possam se dedicar à análise sob o viés da competição. Essas regras concorrenciais e a capacidade de monitoramento e de *enforcement* (obrigar à fazer) sobre o mercado são importantes, pois auxiliam o Estado, via competição, a: promover melhor eficiência alocativa e produtiva dos recursos disponíveis na sociedade, reduzir os custos de produção e os preços de mercado e gerar aumento do bem-estar social, em especial dos consumidores (MOTTA; SALGADO, 2015).

Portanto, ao estimular a eficiência dos agentes de mercado com a liberdade de competição, o Estado também estimula a inovação por parte desses agentes, com incentivos (possibilidade de lucro adicional) para que estes inovem, se destaquem da concorrência e possam apropriar-se dos lucros advindos dessa inovação⁴⁹. Ao fazer o monitoramento adequado do poder de mercado⁵⁰ e possuir instrumentos precisos para continuar estimulando a melhor eficiência desses agentes e a competitividade do setor (controle de fusões e aquisições, por exemplo)⁵¹, o Estado tem melhor capacidade de evitar a captura estatal e reduzir a busca de agentes estabelecidos por regulação para se proteger de novos entrantes⁵².

⁴⁹Salgado e Motta (2015) trazem essa discussão em relação a diferença da eficiência dinâmica (capacidade de inovar e se apropriar de todo lucro obtido em mercados competitivos em razão do aumento do seu poder de mercado devido à inovação) versus a ineficiência estática (onde monopólios consideram apenas o lucro adicional como incentivo para inovar).

⁵⁰Habilidade de uma empresa em oferecer preços acima dos seus custos marginais (quanto maior for o poder de mercado de um agente, menor será o bem-estar disponível nesse setor).

⁵¹A legislação brasileira possui um vasto cardápio de sanções (remédios) contra práticas competitivas, desde restrição à fusões e aquisições, instrumentos de busca e apreensão, acordos de leniência e multas administrativas (observar Lei nº 12.529/11 - BRASIL, 2011)

⁵²Importante ressaltar que, mesmo separado das agências reguladoras, o sistema de defesa da concorrência no Brasil, exercido pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), também se estende aos setores regulados da economia, em especial para a análise de práticas anticompetitivas e em fusões ou aquisições (MOTTA; SALGADO, 2015).

1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou como a Teoria Econômica da Regulação pode ajudar na compreensão do processo de regulação e desregulação ao explicitar como grupos de pressão encontram incentivos para competir pela regulação estatal que seja favorável a eles. Esse movimento ajuda a apontar quais são os setores com maior tendência à regulação, tendo em vista os incentivos econômicos que a competição (ou sua falta) traz para cada mercado. De uma perspectiva reversa ao processo, a desregulação também pode ser explicada por esta Teoria. Pois, no momento em que as vantagens advindas de uma dada regulação deixam de existir, criam-se incentivos para que os legisladores e/ou os setores regulados desistam de proteger a regulação existente. O Estado fica com um papel de menor intervenção, via mecanismos de controle da concorrência ou regulações menos rígidas, para garantir melhor eficiência na alocação de recursos e monitorar práticas que afetam negativamente o bem-estar.

O ciclo político-administrativo mostrou o processo de formulação de política regulatória/desregulatória de uma maneira mais sistêmica, possibilitando a visão das diferentes fases que contribuem para sua construção até o momento em que a desregulação se torna necessária. O ciclo contribuiu para ilustrar, com mais clareza, os possíveis gargalos deste processo, como o alto custo para formação de coalizão, a inércia regulatória, a dependência de trajetória e a dificuldade de inserir o tema na agenda pública de discussão.

No capítulo seguinte foi analisado o que são as inovações disruptivas da internet e como elas, por serem um fator externo às regras estabelecidas, estimulam o processo de desregulação (MOLINARO; SARLET, 2015; PELTZMAN, 1989). Também foram abordados os conceitos e desafios que essas inovações levam para a agenda pública, assim como as características do modelo de plataforma de vários lados como representante dessas inovações.

CAPÍTULO 2

INOVAÇÕES DISRUPTIVAS DA INTERNET

Este Capítulo visa definir o conceito de inovação disruptiva na internet, explicando como ela afeta mercados regulados e promove a desregulação. A inovação disruptiva na internet é aquela que, devido a sua alta escala e alta velocidade impulsionada pela internet, tem a capacidade de alterar, de maneira rápida, os paradigmas de um setor (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015).

Entre os modelos de inovação disruptiva na internet, as *multisided platforms* (plataformas de vários lados) foram analisadas devido boa parte de os serviços considerados disruptivos na rede serem classificados sob sua descrição. Os exemplos de plataformas de vários lados que serviram para ilustrar as características desse modelo são (i) os *marketplaces*, inovações que permitem a interação amplificada pela internet de diversos agentes econômicos para troca de bens e serviços; (ii) os meios de pagamento eletrônicos (*mobile payment*), inovações intimamente ligadas aos *marketplaces*, porém com abrangência maior que eles, uma vez que estão conectados ao sistema financeiro; e (iii) as OTTs (*Over-the-top Content*), empresas que oferecem seus conteúdos por meio da internet, com destaque para o mercado de *streaming*.

O capítulo foi organizado da seguinte forma: a primeira parte discorre sobre os efeitos das inovações nos mercados regulados; a segunda delimita do conceito de inovação disruptiva na internet; a terceira analisa os mercados de vários lados, explorando cada um dos exemplos citados anteriormente; e a parte de encerramento, onde se faz uma digressão de como o surgimento dessas inovações, juntamente com as correções de falhas de mercado e criação de novas, podem impactar a discussão sobre desregulação ou novas regulações por parte do agente público.

2.1 INOVAÇÕES COMO INCENTIVO À DESREGULAÇÃO

Convém resgatar brevemente a discussão do capítulo anterior, sobre a razão pela qual o enfoque dessas tecnologias inovadoras é feito pela desregulação e não pela regulação do novo entrante.

A regulação é imposta a um setor quando ele gera falhas de mercado ou quando o próprio setor demanda essa regulação como forma de proteção contra novos entrantes. Com o surgimento de inovações, que subvertem a estrutura de funcionamento de setores estabelecidos uma vez que esses novos entrantes não se enquadram nas regras existentes (as inovações disruptivas), o benefício que a regulação existente provém para quem está protegido por ela tende a ser reduzido (BECKER, 1983; PELTZMAN, 1989; SCHUMPETER, 1961; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Becker (1983) e Libecap (1986) analisaram essa questão ao apontar que quando uma regulação não mais fosse benéfica para o regulado nem para o regulador, ambos se desinteressariam por ela. Isso levaria ao fim da defesa do setor regulado pelo político/burocrata, pois os benefícios em proteger aquela regulação deixaram de ser positivos (utilidade marginal decrescente). Neste novo cenário, o processo de desregulação poderia ser iniciado via mobilização do novo entrante ou mesmo pelo próprio setor regulado, que precisaria da flexibilização das regras para ganhar condições de competição com o novo concorrente. Neste caso, o setor regulado tem benefícios caso conseguisse controlar sua desregulação e assim se apropriar das rendas advindas desse processo (desregulação lenta e gradual ou até mesmo estender parte das regras aos quais ele está submetido ao novo entrante) (BECKER, 1983; LIBECAP, 1986).

Entretanto, devido aos princípios de transparência e eficiência que devem pautar a construção de políticas públicas, apenas a desregulação completa ou parcial são soluções adequadas ao surgimento de inovações que corrijam falhas de mercado em setores regulados⁵³. Isso ocorre, pois ao discutir a execução de políticas públicas baseadas em análises de custo benefício, é insensato acrescentar um custo regulatório para uma atividade antes de ela implicar em uma falha (de mercado) que justifique a imposição desses custos sobre a sociedade. Atuar nesse sentido gera ineficiências e aumenta custos que refletem negativamente no bem-estar social. Isso também pode influenciar uma ineficiência dinâmica nos processos de mercado, que geram desincentivos para a inovação em empresas, uma vez que

⁵³ Isso não quer dizer que o Estado deva se abster de analisar os efeitos da inovação sobre a sociedade e atuar caso observe surgimento de possíveis falhas de mercado que o novo entrante pode trazer.

não poderão se apropriar adequadamente dos lucros de suas inovações (MOTTA; SALGADO, 2015).

Da mesma forma, por estar sujeito às falhas de governo, o Estado deve se abster de intervir na economia quando não há a necessidade de corrigir uma falha de mercado que seja mais onerosa do que a regulação em si. Essa ineficiência alocativa se reflete em custos que incidem negativamente no próprio Estado e nos contribuintes. Pois os recursos podem ser destinados à regulação, de baixa eficácia e eficiência⁵⁴, de um setor sem necessidade de estar regulado⁵⁵ (MENDES, 2011b).

Ao promover a desregulação, o governo sinaliza ao mercado que há incentivos para competir e inovar e que os agentes poderão se apropriar dos lucros gerados com base na eficiência e inovação, de forma a garantir melhor posição de mercado (*marketshare*). Se há um grande risco de captura regulatória por meio de criação de barreiras de mercado e/ou extensão de regulação existente para serviços inovadores, o inovador terá de utilizar seus recursos de forma não eficiente (subótima) para se manter no mercado, pois terá de utilizar parte deles em busca de apoio político para sua manutenção. Isso acaba gerando ineficiências alocativas (recursos mal utilizados), produtivas (produção com custo marginais acima do ótimo de mercado) e dinâmicas (falta de estímulo para inovar) que refletem no bem-estar, do consumidor final (MOTTA; SALGADO, 2015; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

O setor regulado tradicional, portanto, tem a tendência de buscar a captura regulatória quando se está ameaçado por uma inovação. Evans e Schmalensee (2016) apontam que, quando confrontados com inovações disruptivas impulsionadas pela velocidade na comunicação, os setores tradicionais raramente conseguem sobreviver ao disruptor:

Negócios tradicionais enfrentando essas ameaças são atingidos simultaneamente por uma forma melhorada de fazer as coisas, uma forma radicalmente diferente de definir de preços, efeitos de rede indiretos que

⁵⁴ A regulação estatal está sempre sujeita a assimetria de informações do regulador/legislador com o setor a ser regulado, além de outras falhas de governo como baixo estímulo à eficiência e aversão a risco

⁵⁵ Convém lembrar que o mercado reage a incentivos e a qualquer risco e não só o às falhas de governo. Havendo possibilidade em auferir mais lucro por meio de investimentos em inovação, os agentes de mercado farão esses investimentos. Entretanto, caso a possibilidade de conseguir lucro seja maior por meio de investimentos para conquistar apoio político e não investir, inovar e ganhar eficiência, os agentes de mercado procurarão se adaptar a essas regras. Aidis, Estrin e Mickiewicz (2012) apontam que são situações em que há maiores estímulos para corrupção, ineficiências e redução da capacidade empreendedora de um Estado.

eles não conseguem replicar, e, algumas vezes, um alcance global impossível deles obterem por si mesmos e contra o qual eles não conseguem competir (EVANS; SCHMALENSEE, 2016, p. 189).

Ou seja, a captura e tentativa de estender a regulação existente para as inovações, por mais ineficiente que seja, se justificam pelo fato de as inovações disruptivas romperem com as lógicas institucionais pré-estabelecidas, tanto em âmbito comercial quanto legal, com altíssimo potencial de causar prejuízos para regulados apesar de serem positivas para o mercado. As inovações disruptivas, portanto, podem ser encaradas como uma forma moderna das ondas de destruição criativa de Schumpeter (1961): a indústria inovadora cria novas formas de organização, de produção, um novo mercado, uma nova fonte de matéria prima ou rompe com um monopólio de maneira diferente das regras estabelecidas que deram ao regulado o poder de monopólio sobre um mercado.

Esse último ponto é ponto chave para este trabalho: ao acabar com uma falha de mercado que deu origem a um monopólio⁵⁶, a inovação aumenta a concorrência e, conseqüentemente, aumenta o bem-estar social, pois há mais agentes de mercado dispostos a prover um serviço/produto semelhante para o consumidor. Isso tende a provocar uma reação do grupo que estava em situação de monopólio, seja acionando seu poder político para eliminar o disruptor do mercado (via regulação para impor barreiras de entrada ou judicialmente), seja buscando competir nas mesmas bases⁵⁷, uma vez que a atuação desse novo concorrente no mercado tende a reduzir o bem-estar do grupo que encontrava-se em posição de monopólio (PELTZMAN, 1989; STIGLER, 2004; VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Essa situação ilustra bem a discussão sobre a regulação do transporte individual de passageiros: originalmente ela foi proposta para sanar assimetrias de informação em relação ao mercado de táxi. Como o consumidor desconhecia o preço, o trajeto, a reputação do prestador de serviço, entre outros aspectos, coube

⁵⁶Apesar de Schumpeter (1961) apontar o monopólio como um exemplo clássico de falha de mercado, novamente é importante ressaltar que ele só deve ser tratado assim quando alguma outra falha de mercado (ou de governo) afastou os demais atores da competição e acabou gerando esse monopólio. O monopólio não deve ser considerado uma falha de mercado quando uma empresa usufrui dessa posição legitimamente por meio de inovações e competição bem sucedida (desde que não impeça o surgimento de novos competidores) ou quando o monopólio é definido como estrutura de mercado pelo legislador que entendeu que haverá maior eficiência na prestação daquele serviço quando ele for provido por apenas um agente. Por exemplo, o mercado de distribuição de água e esgotamento sanitário (os custos afundados - *sunk costs* - para fazer mais de uma empresa se estabelecer em um mercado é grande demais, o que reduziria o bem-estar geral).

⁵⁷Transferindo a regulação existente para o novo setor.

ao Estado criar regras e restringir o setor para agentes que ele indicasse como provedores de serviço confiável para o consumidor. O advento dos aplicativos, no entanto, fez essas assimetrias e os custos de autorização para prestar o serviço desaparecerem, reduzindo a ineficiência alocativa presente nesse mercado (LEAL, 2016).

Entretanto, como essa regulação ficou vigente por muito tempo, ela acabou protegendo o setor contra novos entrantes e fez com que o debate sobre o setor de transporte individual privado de passageiros por aplicativo girasse em torno da proibição de atuação dos aplicativos por meio da tentativa de transposição da regulação existente para eles. O que é economicamente irracional e ineficiente⁵⁸.

Do ponto de vista econômico, o ideal é que setores inovadores que corrigem distorções e ineficiências sejam tratados pelo regulador sob a ótica da desregulação e do aprimoramento regulatório. Se não for possível a desregulação total, a flexibilização e o aprimoramento de normas regulatórias têm o potencial de reduzir custos regulatórios (para a burocracia estatal, para o setor produtivo e para os consumidores), aprimorar o bem-estar total pela redução dos custos para toda sociedade.

A necessidade de atuar nesse sentido, assim como as distorções em atuar num recrudescimento regulatório, ficam mais evidentes quando setores regulados são atingidos por inovações de características disruptivas conforme as que foram analisadas a seguir.

2.2 O QUE SÃO INOVAÇÕES DISRUPTIVAS DA INTERNET

Apesar de inovação disruptiva ser um tema estudado pela administração desde os anos 1990 (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015), o advento da internet e de outras tecnologias que aceleraram os meios de comunicação (EVANS; SCHMALENSSEE, 2016)⁵⁹, fizeram com que o conceito de inovação disruptiva fosse discutido associado aos seus efeitos pelo uso da rede mundial de computadores.

⁵⁸O que se nota no Brasil é uma tentativa de trazer a regulação do setor estabelecido para o setor inovador, mesmo quando este corrige as falhas de mercado que ensejaram a regulação anterior. O Capítulo 3 apontará algumas críticas a isso por representantes do setor produtivo, porém, isso pode ser visto em alguns projetos de lei que tramitam ou tramitaram pelo Congresso, tais como: PL 5587/2016 e PL 7579/2017.

⁵⁹Os autores citam seis tecnologias que aceleraram (*turbocharged*) as comunicações, promovendo uma redução nos custos de transação para realização de negócios, causando ruptura em vários

A versão “canônica” de “inovação disruptiva”⁶⁰ a define como um processo que começa em pequena escala procurando atingir os consumidores de baixa renda ou dos mercados negligenciados (“*low-end markets*”) pelos agentes de mercado já estabelecidos⁶¹. A disrupção só acontece, portanto, quando o novo entrante reduz a participação de mercado dos agentes estabelecidos (não só os negligenciados), oferecendo um produto/serviço similar, mas por um processo inovador mais eficiente, e mudando o paradigma daquele setor ao forçar os negócios tradicionais a adotarem os processos do disruptor (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015)⁶².

Christensen, Raynor e McDonald (2015), inclusive, advogam que vários serviços inovadores na internet tidos como disruptivos (segundo aceção própria, como a *Uber*), não seriam inovações disruptivas, mas serviços de economia compartilhada (*sharing economy*) ou *multisided plataforms*⁶³. Apesar do conceito ter sido recentemente revisado por Christensen, Raynor e McDonald (2015), essa definição parece estar ultrapassada. Feigelson (2017) por exemplo, diz que a inovação disruptiva “nasce a partir de uma ideia simples que propõe uma **mudança de mindset**”, e seriam, “...propostas de condutas que, por serem percebidas como tão óbvias para os indivíduos, acabam por gerar **escalabilidade**, o que (...) costuma ocorrer de **forma célere** e sem necessidade de altos investimentos na sua gênese” (FEIGELSON, 2017, p. 51)⁶⁴

Apesar de não fazer a associação direta da internet com o modelo de inovação disruptiva, ao falar de sua escalabilidade, da necessidade da mudança na forma de

mercados incumbentes: internet, banda larga móvel, armazenamento na nuvem, processadores ultra rápidos, rede mundial de computadores e sistemas operacionais sofisticados.

⁶⁰ Assume-se a versão de Christensen, Raynor e McDonald (2015) por canônica, já que ele trata do tema desde os anos 1990.

⁶¹ Os setores estabelecidos, ao consolidar seus negócios, tendem a focar seus esforços em atender cada vez mais os clientes que trarão maior margem lucro para suas atividades. Isso pode acabar negligenciando um contingente de clientes que não se enquadram nesse perfil. São justamente sobre esses clientes que as inovações disruptivas começam a atuar inicialmente.

⁶² Há vários exemplos desses processos atualmente: serviços de *streaming* de vídeos, música, serviços de transporte e serviços bancários, por exemplo.

⁶³ Especificamente, sobre a *Uber* e *Airbnb* no que tange o conceito de “economia de compartilhamento” (*sharing economy*), há uma discussão acadêmica apontando que eles não poderiam ser enquadrados neste conceito, uma vez que um dos princípios basilares da economia colaborativa seria não obter lucro sobre o compartilhamento em si (TEODORO; D’AFONSECA; ANTONIETA, 2017). Entretanto, como dito anteriormente, por este trabalho não tratar especificamente sobre a *Uber* e sim a influência que as inovações disruptivas da internet levam à desregulação, essa discussão não foi explorada.

⁶⁴ Grifos meus.

pensar (*mindset*) e da celeridade com que ela se espalha, Feigelson (2017) fornece uma nova dimensão para o que inovação disruptiva pode significar. Ele, inclusive, aponta a proliferação de diversas plataformas e a utilização das inovações dentro delas (*smartphones*, principalmente) como forma de dar maior ressonância e escala para essas inovações.

A respeito dessa escalabilidade, Ribeiro (2017) apropriou-se de um termo utilizado pela revista *Wired* para descrever os efeitos disruptivos que essa velocidade causa: “Grandes demais para banir” ou “Grandes demais para bloquear” (“*To Big to Ban*” or “*To Big to Block*”). Essas expressões ilustram uma importante característica dessas inovações: sua capacidade de se expandir de maneira exponencial fazendo com que a sociedade passe a depender desses serviços. Dessa forma, qualquer tentativa de restrição ou proibição desses serviços tende a causar uma relevante comoção social e reação negativa da sociedade em direção ao regulador⁶⁵.

Outros autores que não fazem distinção entre esses conceitos de inovação disruptiva são: Katz (2015) e Silva, Paiva e Diniz (2017). Segundo eles, “inovações disruptivas” são modelos de negócios que utilizam a tecnologia de comunicação para romper os modelos de agentes econômicos estabelecidos. Katz (2015), inclusive, é categórica ao dizer que a *sharing economy* turbinada pela internet é uma inovação disruptiva na internet e, por isso, ao ser tratada por um agente público, necessita de uma abordagem diferente e que não engesse sua expansão.

Evans e Schmalensee (2016) vão num sentido parecido ao tratarem de disrupção e de inovação sob a ótica dos mercados de vários lados. Esses autores apontam que a verdadeira inovação que permitiu a proliferação desses serviços ocorreu mais na forma de se comunicar (e conectar) do que no desenvolvimento de produtos disruptivos em si. A velocidade da comunicação e o aumento da capacidade de processamento de dados para colocar os indivíduos diretamente em contato com os produtos, serviços e informações, que antes possuíam altos custos de transação para serem acessados, criaram essas ondas de disrupção.

O rompimento de regras e a exploração de lacunas legais são outras características dessas inovações. Ao explorar zonas cinzentas (ou pontos cegos) de regimes jurídicos vigentes, as inovações conseguem ganhar vantagem competitiva

⁶⁵Os casos de bloqueio do *Whatsapp* no Brasil ilustram essa comoção.

frente a seus concorrentes, inclusive impulsionando seus resultados financeiros enquanto essa assimetria legal não é corrigida (RIBEIRO, 2017). Quando essas inovações também corrigem falhas de mercado que necessitaram de uma regulação, há a tendência de a sociedade perceber o valor desta inovação (a comoção social). Uma vez que a correção dessa falha acarreta aumento no bem-estar e diminuição de custos de transação, que antes impediam o aumento de escala e melhor alocação de recursos. Isso pode (e tem sido utilizado) como ferramenta para as inovações disruptivas da internet defenderem seus serviços das tentativas de regulação similares às dos setores regulados⁶⁶.

Essas definições ajudam a tornar o conceito de Christensen, Raynor e McDonald (2015) mais amplo, pois abrigam vários serviços que se definem como “inovações disruptivas”. A disrupção deixa de ser apenas uma questão de atendimento dos mercados negligenciados e processo inovador, e passa também a envolver escala, eficiência, alta tecnologia, assimetria legal e mobilização social.

Dessa forma, é possível expandir o conceito de “inovação disruptiva” de Christensen Raynor e McDonald (2015) para “inovação disruptiva na internet” como: modelos de negócios que utilizam a tecnologia de informação, que alteram processos tradicionais para aumentar a escala de prestação dos serviços já existentes, permitindo sua massificação para um número de usuários que sem esse impulsionamento tecnológico (*turbocharging*), não teriam acesso a esses serviços. Com base na literatura explorada e nos conceitos apresentados, as inovações disruptivas da internet precisariam possuir todas as seguintes características:

- Alta escala no provimento de serviços que seria impossível ser atingida sem a internet;
- Atendimento de mercados negligenciados pelos incumbentes (*low-end markets*);
- Rápida velocidade para surgir no mercado e conquistar o consumidor, ao ponto de gerar comoção social com sua ausência abrupta;
- Mitigação de ineficiências e/ou falhas de mercado pré-existentes;

⁶⁶O caso da neutralidade de rede no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, BRASIL, 2014) foi um exemplo: a sociedade civil se mobilizou contra o que seria um modelo de *pay-per-use* da internet desejado pelas empresas de telecomunicações, o que acabou tornando-se a principal pauta de discussão no setor.

- Potencial disruptivo no *status quo* legal: serviços providos a partir de brechas ou zonas negligenciadas nas leis;
- Processo de provimento de serviços inovador, associado diretamente à escala e à velocidade proporcionados pela internet;
- Custos reduzidos para a prestação dos serviços quando comparados com seus concorrentes estabelecidos (por serem plataformas digitais)

Para efeitos ilustrativos dessas características, e para entender como essas inovações impactam as discussões sobre desregulação, é importante observar como elas se apresentam na prática. O caso das plataformas de vários lados (*multisided platforms*) foi utilizado para este fim. Além de serem formas de inovação disruptiva na internet com destaque na sociedade, elas abrigam uma amplitude de serviços disruptivos na internet que ajudam a evidenciar essas características (EVANS; SCHMALENSEE, 2016).

Três desses serviços foram explorados por entender que cada um possui desafios regulatórios específicos que justificam esse tratamento distinto. Além disso, há a discussão sobre desregulação e correção (ou geração) de falhas de mercado de maneira diferente por estes serviços. São eles: *marketplaces*, meios de pagamento eletrônicos (*mobile payment*) e serviços OTTs (*Over-The-Top*).

2.3 PLATAFORMAS DE VÁRIOS LADOS (*MULTISIDED PLATFORMS*)

As plataformas de vários lados são instrumentos tecnológicos que operacionalizam e amplificam as relações entre dois ou mais agentes econômicos (clientes e vendedores) posicionados em múltiplos lados do mercado. Essa possibilidade de interação acelerada permite que esses agentes realizem transações comerciais com uma velocidade antes impossível, o que reduz uma série de ineficiências e impossibilidades antes existentes numa relação comercial tradicional (CHAVES, 2017).

Essas plataformas são formas amplificadas do que a doutrina econômica chama de mercado de dois lados, modelo de negócios existente há séculos. No entanto, esse modelo ganhou um caráter disruptivo quando foi acelerado pela internet e pelo aumento e aperfeiçoamento da capacidade computacional das plataformas que dão suporte a esses serviços. Essas alterações permitiram a redução de custos de transação dos agentes econômicos, que passam a encontrar

seu “par perfeito” na negociação de maneira cada vez mais rápida e confiável (EVANS; SCHMALENSEE, 2016).

Além da redução dos custos de transação, as plataformas de vários lados também mitigam falhas de mercado existentes nas relações comerciais tradicionais e impulsionam as relações comerciais, com efeitos positivos, tais como: efeitos de rede, redução na assimetria de informação e externalidades positivas (CHAVES, 2017; EVANS; SCHMALENSEE, 2016; MATOS, 2017; NYBO, 2017).

Efeito de rede (*network effects*) é um tipo de externalidade positiva em que, quanto mais agentes econômicos há em uma plataforma, mais benefícios são gerados para os demais agentes econômicos que utilizam essa mesma plataforma. Isso torna essa plataforma mais atrativa para seus usuários e para os usuários externos, uma vez que o potencial para o sucesso na realização das transações é amplificado. O resultado é o aumento de sua eficiência e melhor alocação de recursos escassos presentes numa relação comercial, como tempo para pesquisa de preços, por exemplo (EVANS; SCHMALENSEE, 2016; MOTTA; SALGADO, 2015)

A **redução na assimetria de informação** é outra falha de mercado que é reduzida pelos efeitos de escala das plataformas de vários lados. Devido à alta capacidade de interação dos agentes nessas plataformas, elas permitem que os clientes conheçam mais sobre o produto/serviço que desejam adquirir. Assim, permite que os clientes avaliem sua qualidade e compare seu preço em relação a outros ofertantes, além de conhecer melhor a reputação do provedor do produto/serviço (“homologação”). Pelo outro lado, o ofertante do bem/serviço também se beneficia dessa correção de falha de mercado, pois possibilita entender melhor o perfil de seu cliente. Isso permite a oferta de produtos mais customizados, a possibilidade de ter *feedbacks* sobre suas transações e a redução do risco de não receber o pagamento pelo seu serviço (CHAVES, 2017; EVANS; SCHMALENSEE, 2016; MATOS, 2017; NYBO, 2017).

As plataformas de vários lados impulsionadas pela internet também geram **externalidades sociais e ambientais positivas** ao eliminar a necessidade de deslocamento até o local onde o bem é adquirido. Além da redução dos custos de transação envolvidos nesses deslocamentos, o fim dessa necessidade permite que o impacto ambiental gerado com queima de combustível, o aumento do número de veículos nas ruas e eventuais acidentes decorrentes disso, por exemplo, sejam

minimizados, já que as transações podem ser executadas remotamente do local onde o consumidor se encontra.

Além de as inovações disruptivas terem como características principais o rápido impulsionamento pela internet e a possibilidade de conectar diversos agentes de mercado dentro de si, elas se caracterizam pelo *multi-homing*, ou processo de afiliação, que permite a terceiros utilizar seu espaço para criarem programas para interagir com clientes (CHAVES, 2017; EVANS; SCHMALENSEE, 2016). Essa é uma característica disruptiva importante para as plataformas de vários lados, uma vez que possibilita a interação de produtos complementares dentro de um mesmo ecossistema, podendo gerar sinergias que criam oportunidades para inovação dentro da plataforma e por seus usuários (HASKEL; WESTLAKE, 2018).

O *multi-homing* significa que o modelo de plataforma de vários lados não se esgota nos casos analisados a seguir (*marketplaces*, OTTs e meios de pagamento eletrônicos), mas engloba outros tipos de tecnologias, como redes sociais, sistemas operacionais de *smartphones* (um dos principais tipos de plataforma de dois lados) e aplicativos de internet como navegadores, jogos ou mecanismos de buscas, por exemplo.

Convém destacar que, mesmo ao gerar externalidades positivas ao acabar/minimizar determinadas falhas de mercado, as inovações disruptivas da internet podem gerar novas externalidades negativas que estimulam a discussão sobre sua regulação. Alguns exemplos de externalidades são o vazamento de dados pessoais, o abuso de poder de mercado (plataformas *versus* ofertantes) e as externalidades advindas de excesso de oferta de determinado serviço num determinado local (engarrafamentos, por exemplo). O Capítulo 3 faz a discussão sobre a necessidade de novas regulações e a forma com que essas devem ser desenhadas para se adaptar às características dinâmicas dessas inovações.

2.3.1 *Marketplaces*

Dentro do grupo de plataforma de vários lados, um caso específico que deve ser analisado é o dos *marketplaces*: plataformas de múltiplos lados impulsionadas pela internet onde “diversos vendedores se reúnem para ofertar diferentes tipos de produtos, de ramos variados e preços completamente distintos” (MATOS, 2017, p.

435). Eles se diferenciam de outras formas de plataformas de vários lados por possuírem caráter comercial explícito⁶⁷ ao cobrar valores para concretizar a interação com outros usuários além da disponibilização de pagamento integrado dentro da própria plataforma. Essa característica é considerada uma das mais importantes para os *marketplaces*, uma vez que reduz os custos de transação na relação comercial ao retirar a incerteza sobre o recebimento do pagamento pelo vendedor (NYBO, 2017).

Marketplaces não devem ser confundidos com o *e-commerce* (comércio eletrônico) tradicional pois ambos possuem focos distintos. Enquanto o *e-commerce* tradicional foca principalmente na venda *one-to-one* (vendedor e cliente) via *websites*, os *marketplaces* prezam pela multiplicidade de ofertantes e diferentes tipos de serviços e produtos disponíveis para os clientes, e se encarregam de vários custos que esses ofertantes teriam (de publicidade, pagamento, entrega, etc) caso não estivessem acoplados à plataforma (MATOS, 2017). Matos (2017), inclusive, aponta que os *marketplaces* são a inovação disruptiva advinda do *e-commerce* tradicional, pois seu surgimento se deu com o aumento de escala nos produtos oferecidos pelos sites, que se tornaram *marketplaces*, e pelo foco nos consumidores ignorados pelo comércio eletrônico tradicional (“*low-end markets*”)⁶⁸.

Dessa forma, *marketplaces* podem ser identificados como plataformas que se organizam para oferecer serviços/produtos de terceiros dentro de seu próprio ecossistema, se encarregando de dar destaque aos produtos e customização nas ofertas (com base nos dados e histórico do consumidor). Eles possuem, ainda, um sistema de pagamento próprio, pelo qual repassa os recursos ao vendedor (normalmente por uma taxa) e, em alguns casos, um serviço próprio de entrega com o qual o vendedor não precisa se preocupar, reduzindo uma série de incertezas e

⁶⁷Há plataformas de vários lados que não possuem caráter comercial explícito como, por exemplo, navegadores de internet, aplicativos de busca na internet e sistemas operacionais de computadores e smartphones: eles permitem que o usuário se conecte com diversos outros agentes econômicos (provedores de conteúdo, desenvolvedores de aplicativos, etc) e não cobram um valor específico por isso. Seus ganhos advêm da coleta dos dados pessoais do usuário ou, em alguns casos, de um acordo comercial com o provedor do aplicativo. O incentivo que a plataforma de vários lados tem em não cobrar pelo uso de seu espaço seria justamente essa coleta de dados, além da possibilidade de criar efeitos de rede que acabem trazendo mais usuários para seu domínio.

⁶⁸Matos (2017) mostra o caso do *E-bay* funcionando como inovação disruptiva para a *Amazon*: enquanto a *Amazon* focava na venda de livros e produtos próprios, o *E-bay* ampliou seu escopo de produtos oferecidos por terceiros além de criar um sistema de meio de pagamento próprio incorporado à plataforma. O modelo foi replicado posteriormente para *Amazon*.

custos que um sistema de comércio eletrônico (ou comércio físico tradicional) teria (NYBO, 2017).

Exemplos de *marketplaces* são os aplicativos de transporte de passageiros (*Uber*, 99 Táxi), de compartilhamento de hospedagem (*AirBnB*), de venda de produtos/alimentos pela internet (*Amazon*, *iFood*, Mercado Livre) e algumas redes sociais. Nesses *marketplaces*, vários ofertantes encontram-se em uma mesma plataforma, e oferecem seus serviços distintos aos demandantes. Estes selecionam o ofertante de onde estiverem, avaliando seu preço, sua reputação, eventuais sinergias ou outras vantagens que determinada escolha possa trazer (redução de gasto de tempo numa locação de imóvel próximo ao destino final, ganho reputacional pela escolha de determinado veículo ou hospedagem, facilidade em receber determinado produto na localidade e na hora em que o cliente quiser, dentre outros etc).

2.3.2 Meios de pagamento (*mobile payment*)

Intimamente ligados aos *marketplaces* por reduzirem os custos de transação das interações comerciais nessas plataformas, os meios de pagamento eletrônicos (*mobile payment*) são serviços que se encarregam em fazer a transferência de recursos entre dois agentes econômicos por meio de plataformas digitais (internet), em especial dispositivos móveis (*smartphones*). Eles se caracterizam por plataformas de dois lados, pois são sistemas que permitem transferência de recursos (operações financeiras) de vários usuários diferentes para vários agentes diferentes que aceitam usar seu sistema.

Justamente por serem responsáveis por operações financeiras em dispositivos móveis, eles estão submetidos à regulação financeira (no caso do Brasil, ao Banco Central⁶⁹). Entretanto, possuem uma regulação menos rígida do que a imposta aos bancos tradicionais. Isso ocorre, porque a movimentação financeira nesta modalidade é menor que a dos bancos tradicionais e, por conta disso, representam menos riscos ao sistema financeiro (COTS, 2014). Essa regulação menos rígida ocorre porque os meios de pagamentos eletrônicos atuam em apenas uma parte do mercado onde os bancos atuam (transferência de recursos), e não por não

⁶⁹Banco Central, por força da Lei nº 12.865/13 (BRASIL, 2013) editou diversas regulações sobre meios de pagamento eletrônico no Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018). A lei em si criou definições legais que permitiu a adoção dessa modalidade de pagamento em larga escala.

possuírem um portfólio grande de serviços para oferecer aos seus usuários como os bancos tradicionais têm.

Os meios de pagamento eletrônicos são considerados disruptivos por sua escala, possibilitada pela flexibilização das normas regulatórias e pelo impulsionamento da velocidade da internet. Isso fez com que a concorrência nesse setor aumentasse a ponto de os meios de pagamento eletrônicos entrarem num mercado que era dominado por bancos e formas de pagamento tradicionais (moeda corrente física e cartões de crédito, por exemplo) e hoje em dia já representam mais de 30% dos pagamentos realizados no país⁷⁰. Além disso, o aumento da capacidade computacional dos sistemas eletrônicos permite que eles sejam utilizados cada vez mais por transações em larga escala (tecnologia de *blockchain* é algo que pode ser utilizado por esses sistemas de pagamentos eletrônicos por aumentar a segurança nas transações).

Portanto, os meios de pagamentos eletrônicos são um bom exemplo de inovação disruptiva na internet, pois são inovações que já possuem um histórico de influenciar regulações existentes, de forma a flexibilizá-las para permitir a expansão do seu modelo de negócios. Essa flexibilização, inclusive, permitiu o advento das *fintechs* e proliferação de bancos cujo modelo de funcionamento foge do tradicional, por focarem sua atuação na internet e em um público originalmente desbancarizado.⁷¹

2.3.3 OTTs e os serviços de *streaming*

Segundo a definição da União Internacional das Telecomunicações (UIT) as OTTs (*Over-The-Top OTTs*) são “aplicações acessadas ou entregues na rede pública que podem substituir de forma direta ou funcional os serviços de telecomunicações tradicionais” (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2018)⁷². Isso significa que elas são aplicações que utilizam a infraestrutura de internet de um provedor de telecomunicações para fornecer seus serviços para terceiros de forma remunerada ou não. Essa definição ajuda a enxergar quais são

⁷⁰Previsão é de que cheguem à 60% nos próximos cinco anos segundo a Federação Brasileira dos Bancos – Febraban (FAUSTINO, 2018).

⁷¹As *fintechs* são exemplo de tipo de serviço que nasceu dessa desregulação.

⁷²Definição internacional adotada pela UIT (União Internacional de Telecomunicações) (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2018).

os conflitos regulatórios setoriais que esses tipos de aplicações geram e a razão de serem diferentes das demais inovações disruptivas na rede.

Diferentemente dos *marketplaces*, as OTTs focam em comunicação e provimento de conteúdo e, por esse motivo, tem uma clara discussão desregulatória na sua origem. Pois, seus serviços já são prestados por serviços regulados de menor escala e sob um peso regulatório maior (no Brasil, parte por concessão pública, inclusive). Este fato foi o que originou a discussão sobre a assimetria regulatória: as OTTs fazem uso da infraestrutura dos concorrentes regulados para prestar seu serviço, as utilizam sem possuir as mesmas obrigações legais e ainda oferecem um serviço que compete com aquele que remunera o investimento em infraestrutura dos seus concorrentes.

Nesse sentido, as OTTs fomentam a discussão sobre as obrigações que devem ser imputadas às inovações disruptivas da internet, uma vez que utilizam os serviços dos seus concorrentes para competir com eles no mercado, sem que os concorrentes sejam remunerados por essa utilização e sem que as inovações sejam submetidas a regras similares às dos regulados. Isso implica a discussão sobre aperfeiçoamento regulatório ou desregulação para esses mercados na agenda pública. Esse tema normalmente é trazido pelo setor regulado, uma vez que os modelos de negócios das OTTs causam redução de lucro aos seus negócios (CASTRO, 2018)⁷³.

Os exemplos atuais de OTTs são os serviços de *streaming* de conteúdo (aplicações que oferecem conteúdo audiovisual pela internet, como *Netflix*, *Youtube* e *Spotify*) e os serviços de comunicação (*Whatsapp*, *Messenger* e *Skype*, por exemplo).

As principais discussões regulatórias para esses serviços envolvem a neutralidade de rede e a possibilidade de cobrança pelo provedor de infraestrutura pelo uso de sua rede pelas OTTs e demais aplicações da internet. No Brasil, essa cobrança é proibida pelo o Marco Civil da Internet (Lei n° 12.965/14, BRASIL, 2014). Entretanto, a prática de *zero rating* (não cobrança dos dados móveis pelas empresas de telecomunicação para utilização de determinadas aplicações da internet) é permitida. Os EUA adotavam um modelo semelhante até meados de 2017, quando a

⁷³É o caso das discussões envolvendo o *Whatsapp* e as empresas de telefonia, por exemplo (AMARAL, 2015a)

Federal Communication Commission dos EUA – FCC, revisou sua regulação sobre neutralidade de rede para permitir uma remuneração do provedor de infraestrutura para os provedores de aplicação. Além da neutralidade os principais temas regulatórios envolvendo as OTTs são: a discussão sobre provimento de conteúdo sem uso de espectro, o provimento de serviço de comunicação que substitui o oferecido pelo provedor da infraestrutura sobre a qual a OTT entrega seus serviços, a isonomia tributária, a questão envolvendo direitos autorais⁷⁴ e a pirataria de conteúdo (CASTRO, 2018).

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAS

Como foi exposto, esses movimentos disruptivos têm chamado a atenção de estudiosos, de reguladores e de agentes do mercado não só por conta dos efeitos de escala proporcionados pelo aumento de velocidade na comunicação, mas também pelas correções de falhas de mercado, criação de novas externalidades (positivas e negativas) e alteração no *status quo* de diversos atores na sociedade. Três tipos de inovações disruptivas da internet associadas às plataformas de vários lados foram analisadas, na qual todas possuíam as características essenciais para esse tipo de inovação: (i) escala, (ii) atendimento de mercados negligenciados, (iii) redução de falhas de mercado, (iv) geração de comoção social, (v) processo inovador de provimento de serviços, (vi) custos reduzidos e (vii) potencial disruptivo no *status quo* legal.

Este capítulo, portanto, buscou mostrar como essas inovações impulsionam o debate sobre a desregulação, como os agentes estabelecidos tendem a atuar para se protegerem dessas inovações (ao tentar estender sua regulação para as inovações) e quais as características específicas das inovações disruptivas da internet. Como as inovações disruptivas da internet funcionam em vazios legais e se beneficiam disso, é pouco provável que o inovador instigue o debate sobre desregulação para a agenda pública, cabendo ao agente estabelecido provocar o Estado para dar início a este processo. O inovador, em reação, passará a atuar

⁷⁴Importante ressaltar que foi o advento das OTTs que tirou a indústria fonográfica de 15 anos seguidos de prejuízos registrados (EFE, 2018)

também na arena política para se proteger de eventuais represálias que visem tirar sua competitividade ou mesmo excluí-lo do mercado⁷⁵.

Nesse sentido, a assimetria e a precisão regulatória tornam-se pontos centrais nesse debate. Pois, cabe aos agentes de governo fazerem um diagnóstico desses novos cenários para atuarem de forma a evitar ineficiências que uma competição, em âmbito político, dos atores regulados e disruptivos possam trazer para a sociedade.

O capítulo seguinte tratou sobre a forma como essas inovações impulsionam o debate sobre novas regulações e qual a visão dos agentes de mercado e de governo sobre seus efeitos no debate sobre desregulação no Brasil.

⁷⁵As represálias do *status quo* (governo/burocracia) podem não ser intencionais. Como será mostrado no Capítulo 3, a assimetria de informação entre o regulador e o regulado é um grande desafio para essas inovações e isso acaba estimulando os representantes dessas tecnologias a procurarem o governo para proporem formas de regular seus serviços de maneira a evitar que se criem normas que acabem com a competitividade do serviço.

CAPÍTULO 3

DESREGULAÇÃO E AS INOVAÇÕES DISRUPTIVAS DA INTERNET

Nos capítulos anteriores, este trabalho analisou como a Teoria Econômica da Regulação – ET e o Ciclo de Políticas Públicas analisam os processos de regulação e de desregulação (Capítulo 1) e o que são as tecnologias disruptivas da internet e como elas podem impactar o processo de desregulação (Capítulo 2). Para finalizar a discussão sobre o tema, este capítulo tem como objetivo analisar como os diferentes atores envolvidos com setores afetados pelas inovações disruptivas lidam com o processo de desregulação, em particular com a influência dessas inovações disruptivas nesse processo.

Para fazer essa análise, foram aplicadas entrevistas (Apêndice A) com representantes de alto nível hierárquico (diretoria e gerentes executivos) de setores diretamente impactados pelas tecnologias disruptivas da internet (governo e setor privado). Essas entrevistas buscaram identificar os pontos-de-vista desses setores sobre o processo de desregulação e os desafios para dialogar com diferentes setores ao tratar das inovações disruptivas da internet.

Ao longo deste capítulo, foram apresentadas as impressões dos entrevistados, destacando-se as que discutem como e de onde nasce a discussão sobre desregulação, quais falhas de mercados foram corrigidas e quais as suas percepções sobre as novas regulações que estão sendo propostas. As respostas colaboram para identificar como o arcabouço teórico até aqui analisado se encaixa ao cotidiano profissional dos entrevistados e no processo de formulação de políticas públicas no Brasil.

Desta forma, a primeira parte deste capítulo faz uma breve explanação da metodologia utilizada para a sua construção. A segunda parte faz uma análise quantitativa dos dados coletados nas entrevistas. A sessão seguinte analisa o conteúdo das respostas dos entrevistados no que tange às dificuldades para promoção da desregulação e sobre a forma de lidar com as inovações disruptivas da internet no Brasil, confrontando as respostas dos entrevistados com a análise teórica feita nos capítulos anteriores.

A quarta parte do capítulo discute as formas de regulação possíveis para as inovações disruptivas da internet, presentes tanto na literatura quanto nas respostas dos entrevistados, que avaliaram as normas e leis que estão sendo propostas pelo

governo brasileiro. O capítulo termina com a análise de como os EUA, a Suécia e a Inglaterra utilizaram a desregulação (ou modelos regulatórios específicos) para tratar dos desafios impostos pelas inovações disruptivas da internet.

3.1 METODOLOGIA UTILIZADA

3.1.1 Entrevistas

Para as entrevistas foram aplicados três questionários diferentes de acordo com o entrevistado: setor privado inovador, setor privado estabelecido e governo. As diferenças entre os questionários eram apenas em enfoque na primeira pergunta sobre o efeito das inovações disruptivas (para o setor regulado, se devido à inovação disruptiva ele precisava ser mantido sob a mesma regulação; para as inovações, se elas estavam corrigindo falhas de mercado; e para o governo, se as inovações estavam estimulando o debate sobre desregulação).

Todos os questionários eram precedidos das definições resumidas dos conceitos de “desregulação” e “inovação disruptiva na internet” apresentadas neste trabalho. Assim como as perguntas foram separadas em dois blocos: o primeiro focado em desregulação e o segundo sobre novas regulações.

Os questionários foram aplicados por meio de entrevista guiada para que os entrevistados pudessem compartilhar seus pontos de vista e apresentarem mais exemplos práticos de como essas discussões ocorrem no cotidiano da relação entre governo e setor privado na construção de normas legais que afetam esses mercados.

Entretanto, devido a regras de *compliance* das empresas⁷⁶ e do processo eleitoral (que impediu o acesso aos parlamentares durante a elaboração deste trabalho), o grupo amostral dos entrevistados foi reduzido (previsão inicial era de 10 entrevistados). Neste trabalho, ao total foram entrevistados 6 representantes do setor privado e um representante do governo que, em todos os casos, lidam com exemplos representativos de inovações disruptivas da internet (*marketplaces*, meios de pagamentos eletrônicos, OTTs, inteligência artificial, transporte por aplicativos e setores regulados da área de comunicação e infraestrutura). As respostas aos

⁷⁶Alguns representantes das áreas de relações governamentais normalmente não têm autorização para participar de entrevistas uma vez que além de lidar com dados sensíveis das empresas, executam as estratégias de formulação de políticas públicas junto com o governo.

questionários foram anonimizados em respeito às regras de *compliance* das empresas para que os entrevistados pudessem participar do questionário.

Apesar de ser um universo amostral reduzido, as informações prestadas por esses atores possui substancial relevância empírica, uma vez que cada um deles representa empresas (e setores) que estão na liderança das discussões de regulação e desregulação na agenda pública no que tange o impacto das inovações disruptivas da internet. Futuras pesquisas podem expandir esse universo amostral buscando, especialmente, representantes de outros segmentos de inovações disruptivas da internet não abordados aqui, como *fintechs* e *blockchain*, por exemplo.

3.2.1 Casos internacionais

Os casos internacionais foram selecionados com base na facilidade da obtenção de informações sobre os países analisados e na produção de inovações: os EUA, devido ao Vale do Silício; a Suécia por estar constantemente na liderança do *European Innovation Scoreboard* e ser a origem do *Spotify*; e a Inglaterra por ter um sistema governamental onde a desregulação é uma política de Estado amplamente utilizada e por estar bem classificado no *European Innovation Scoreboard*.

À exceção da Suécia, cujas informações são todas baseadas em pesquisa bibliográfica, os exemplos nos EUA da *Federal Communication Commission – FCC* e da *Regulatory Sandbox* inglesa foram citados por entrevistados.

3.2 ANÁLISE QUANTITATIVA DAS ENTREVISTAS

Esta seção ranqueia as respostas quantificáveis dos questionários aplicados, para apresentar de maneira mais didática seus resultados. Ao total, foram realizadas sete entrevistas com diferentes representantes de setores privados e público afetados pelas inovações disruptivas da internet. Como algumas perguntas do questionário permitiam mais de uma resposta pelos entrevistados, o número total de respostas ultrapassa o número de entrevistados. Análises de mérito, que relacionam o conteúdo das entrevistas com os números a seguir, foram feitas nas seções seguintes.

Correção de falhas de mercado: todos os entrevistados entenderam que as inovações disruptivas corrigiram as falhas de mercado relacionadas. Os sete entrevistados fizeram um total de **treze menções** sobre quais foram as principais

falhas de mercado corrigidas pelas inovações disruptivas da internet. A **ineficiência foi a mais citada**, com quatro menções (quase 1/3 do total). Por ordem decrescente, elas se classificaram da seguinte forma: (i) ineficiência, com quatro menções; (ii) concorrência insuficiente, com três; (iii) assimetria de informação, duas; (v) externalidades, duas; (vi) assimetria regulatória e regulação obsoleta, uma menção cada.

Sobre as **dificuldades para promoção da desregulação**, os entrevistados também puderam apontar mais de uma resposta e **fizeram quinze menções** ao total. A **burocracia** foi eleita como a maior dificuldade para promover a desregulação, sendo responsável por um terço (1/3) dos casos citados como problemáticos. O **processo legislativo** foi o segundo mais lembrado, com três de quinze citações. As demais causas citadas pelos entrevistados ficaram pulverizadas (sete outras causas citadas uma vez cada uma).

Em relação ao Poder constitucional com maior dificuldade para promover a discussão da desregulação, **cinco de doze respostas consideram o Poder Legislativo** como a arena mais problemática para executar esse debate (cada entrevistado poderia apontar mais de um Poder). O Poder Executivo teve quatro menções e o Judiciário três (setores regulados e governo enxergam Judiciário como real gargalo para desregulação, enquanto inovadores o enxergam apenas como um fator de incerteza).

Apesar dessas dificuldades, **100% dos entrevistados informaram que foi possível realizar algum tipo de desregulação** em virtude das inovações disruptivas da internet. Todos eles também concordam que há a necessidade de algum tipo de regulação para lidar com essas inovações. As novas regulações que tem sido propostas no Brasil tiveram, em sua maioria (cinco de sete respostas) avaliação positiva pelos entrevistados. A maior parte dos entrevistados também considera que a autorregulação é a melhor forma de regulação para lidar com as inovações disruptivas da internet (quatro de oito respostas, uma vez que um representante de setor regulado apontou duas alternativas).

3.3 INOVAÇÕES DISRUPTIVAS E AS DIFICULDADES PARA A DESREGULAÇÃO

3.3.1 Inovações corrigindo falhas de mercado

No Capítulo anterior, a mitigação de ineficiências e falhas de mercado foi identificada como uma das características das inovações disruptivas da internet. No

quadro a seguir (Quadro 2), é possível observar que 100% dos entrevistados entendem que as inovações disruptivas da internet corrigem falhas de mercado. As respostas, inclusive, apontam que as falhas corrigidas são as primeiras a serem afetadas por essas inovações, conforme indicado também pela literatura analisada.

Quadro 2 - Inovações e falhas de mercado corrigidas.

	Falha de mercado corrigida pela inovação que justifique desregulação			
	Concorrência insuficiente	Assimetria de informação	Externalidade	Outra
Setor privado (5 respondentes)*	-	X	X	Ineficiências ⁷⁷
	X	-	-	Ineficiência
	-	-	-	Ineficiência
	X	X	X	Ineficiências
Setor regulado**	-	-	-	Regulação obsoleta ⁷⁸
	-	-	-	Assimetria regulatória ⁷⁹
Governo	X ⁸⁰	-	-	-

* Representantes de associações de classe e setores que lidam com marketplaces, meios de pagamento, transporte, computação em nuvem e internet das coisas (IoT).

** Setores regulados: (i) área de comunicação e (ii) associação setorial. Ambos sujeitos à pesada regulação.

Fonte -

As falhas de mercado apontadas pelos entrevistados foram:

- i. **Ineficiência (citada por 4 dos 7 entrevistados)**, que envolve desde falhas de governo, mas principalmente custos de transação, foi o principal problema mitigado na percepção dos entrevistados. A escala, a capacidade de conectar diferentes fornecedores de serviços com diferentes consumidores e a capacidade de melhorar processos de trabalho foram apontadas como soluções que as inovações disruptivas da internet trouxeram para corrigir esse problema;
- ii. **Concorrência insuficiente (citada por 3 dos 7 entrevistados)** foi lembrada como causada por barreiras de entrada para prestação do

⁷⁷Entrevistados falaram sobre aumento de eficiência com redução de custos, melhoras de processos de trabalho e, em alguns casos, correção de falhas de governo.

⁷⁸Entrevistado n°5 (setor regulado - Apêndice B) apontou "regulação obsoleta" como justificativa para desregulação e não como falha de mercado: "[As inovações disruptivas da internet] Tem levado à desregulação, mas não tanto pela correção de falhas de mercado, mas por tornar a regulação anterior obsoleta (exemplo de telecomunicações e de licenças de táxi), criando custos excessivos para os regulados".

⁷⁹Entrevistado n° 6 (setor regulado - Apêndice B) não apontou a assimetria regulatória como uma falha corrigida, mas sim como uma justificativa para desregulação com o advento das inovações disruptivas da internet: "Não é tanto uma questão de correção de falha de mercado, mas de assimetria regulatória. As inovações concorrem no mesmo mercado sem nenhum peso regulatório e custos (financeiros e de transação) que os regulados possuem. Dessa forma, a briga do setor é para nossa desregulamentação para garantir a competitividade do mercado".

⁸⁰Barreiras de entrada, especialmente no "monopólio natural".

serviço (custos afundados, como os de cabeamento para um serviço de infraestrutura de redes) ou por barreiras legais impostas, como no caso do mercado de táxis (a limitação não seria a necessidade de fazer investimentos, mas obter uma alteração legal para aumentar o número de licenças).

- iii. **Assimetria de informação e externalidades (cada uma citada por 2 dos 7 entrevistados)** foram as outras falhas de mercado consideradas como as mais relevantes. Em especial, a preocupação envolvida na homologação de transações comerciais no caso da assimetria de informação (checagem de perfil do vendedor e comparação de preços) e danos mitigados pela possibilidade de realizar determinadas transações online (como poluição, acidentes, engarrafamentos etc).

As outras duas citações merecem destaque pelo fato de estarem diretamente ligadas à discussão sobre desregulação neste trabalho: “assimetria regulatória” e “(correção de) regulação obsoleta”.

A primeira coloca competidores diferentes em um mesmo mercado concorrendo com base em regras distintas (uma das características das inovações disruptivas já apontadas anteriormente). Já a segunda nasce em decorrência do próprio surgimento da inovação disruptiva, que compete no mesmo mercado de um concorrente estabelecido. Ambas situações foram citadas no Capítulo 2, no qual foi analisado que essas características são as que tendem a impulsionar o conflito regulatório entre o setor regulado e o inovador, uma vez que os custos gerados com uma regulação ineficiente podem impedir que o setor regulado concorra com as inovações. Dessa forma, há o estímulo de estender a regulação desse setor para as inovações, enquanto o próprio setor se empenha para iniciar um processo de desregulação controlada para que os danos decorrentes de perda de mercado que ele sofre sejam mitigados (LIBECAP, 1986).

Conforme foi apontado nos capítulos anteriores, essa busca por regulação pode criar falhas de governo, gerando ineficiências alocativas e dinâmicas no mercado. Esse é o motivo pelo qual é importante os novos entrantes se organizarem em coalizões e empregarem recursos para atuação em âmbito político e regulatório, informando o governo das características específicas (disruptivas) dos seus serviços (esse tema foi avaliado no decorrer deste capítulo).

3.3.2 Dificuldade de iniciar a desregulação

O desafio em inserir um tema (*issue*) na agenda pública, as dificuldades de quebrar a inércia regulatória e os altos custos de mobilização para formação de coalizão foram explorados nos capítulos anteriores com a análise da literatura. Ao analisar as entrevistas, assim como as respostas apresentadas no quadro a seguir (Quadro 3), nota-se, no entanto, que as dificuldades apontadas pelos entrevistados para dar início ao processo de desregulação e construção de novas políticas públicas vão ao encontro dos obstáculos descritos na literatura.

Os entrevistados citam a burocracia como principal empecilho para a desregulação, que incluem desde questões processuais, passando por assimetrias informacionais, conflitos de competência entre os diferentes agentes do estado, até questões ideológicas, dificultam as discussões do setor privado com o governo. O longo processo legislativo e a dificuldade de inserir temas de interesse em prol da desregulação na janela de votações do Congresso são o segundo fator que mais preocupa os entrevistados. Curioso é que, apesar de a teoria apontar o Legislativo como sendo mais cooptável por interesses dos regulados, essa não foi a razão pela qual os entrevistados justificaram esse Poder como problemático, mesmo o Legislativo sendo indicado como o local onde há maior dificuldade em levar à frente a discussão sobre desregulação⁸¹.

Neste ponto, há uma reflexão importante levantada durante as entrevistas⁸²: as inovações por si só não têm poderes ou interesse em promover a desregulação. A desregulação deve vir, necessariamente, de um agente que está protegido pela regulação e tem sua sobrevivência ameaçada caso não seja desregulado. Além disso, por ser um setor já estabelecido e protegido por regulação, sua capacidade de influenciar na execução de políticas (*enforcement*) governamental, *a priori*, é maior do que a do novo entrante. Ou seja, por mais que as inovações corrijam falhas de mercado e possam trazer a discussão sobre desregulação para a agenda, elas não necessariamente conduzirão essa discussão, pois, no momento em que as inovações surgem na sociedade, os agentes regulados possuem mais recursos e instrumentos para conduzir e iniciar a discussão com os agentes governamentais.

⁸¹Quase todas as respostas classificadas como “outras” no Quadro 3 fizeram referência às dificuldades em lidar com Poder Legislativo.

⁸²Em especial no questionário nº 5.

Quadro 3 – Dificuldades para desregular.

	Dificuldade para desregular						Poder com maior dificuldade para desregular			Houve mudança legal?	Quem traz discussão sobre desregulação	
	Grupos de pressão	Concorrentes	Fornecedores / clientes	Burocracia	Processo legislativo	Outras	Executivo	Legislativo	Judiciário		Governo	Setor
Setor privado* (5 entrevistas)	-	-	-	X ⁸³	-	-	X	-	-	Sim	-	X
	-	-	-	X ⁸⁴	-	Parlamentares 85	X	X	X ⁸⁶	Sim	-	X
	-	-	-	-	-	- Fator geracional e desconhecimento técnico - Ideologia	-	X	-	Sim	-	X ⁸⁷
	-	X	-	X	X	Conflito de competência	X	X		Sim	-	X
Setor regulado**	-	-	-			Formação de coalizão	-	-	X	Sim ⁸⁸	-	X
	X	-	-	X	X	-	X	X		Sim	-	X
Governo	-	-	-	X	X	-	-	X	X	Sim	X	X

* Representantes de associações de classe e setores que lidam com *marketplaces*, meios de pagamento, transporte, computação em nuvem e internet das coisas (IoT).

** Setores regulados: (i) área de comunicação e (ii) associação setorial. Ambos sujeitos à pesada regulação.

Fonte – Questionários (Apêndice B)

⁸³Inferência: apesar do respondente dizer que não enxergava o setor dele enfrentando desregulação, mas sim como passível de regulação, ele apontou que a burocracia estatal tenta regular seu serviço com “cabeça muito antiga”.

⁸⁴Idem anterior.

⁸⁵Representante do setor associa a questão dos parlamentares com assimetria informacional.

⁸⁶Representante do setor apontou Judiciário como fator de incerteza, não como dificuldade para desregular

⁸⁷Representante do setor afirmou que não se aplica a eles, entretanto, os exemplos de mudança legal mostram que a iniciativa para alteração legal vem do setor

⁸⁸Houve desregulação para o setor, entretanto ela não é fruto de alteração advinda diretamente de inovação disruptiva na internet, mas resultado do aumento da concorrência

Contudo, tanto esse ponto de vista, quanto essa hipótese teórica não foram pontos pacíficos entre os entrevistados do setor inovador. Ao justificarem o advento da desregulação, eles afirmaram que a desregulação ocorreu pelo aumento da concorrência (e não necessariamente pela correção de falha de mercado)⁸⁹ ou por ação do próprio setor inovador junto ao governo como forma de melhorar a demanda por seus serviços⁹⁰. Isso, somado ao fato de que todos os entrevistados afirmaram que está havendo mudanças legais com foco em desregulação, devido ao surgimento das inovações disruptivas da internet, indica que o movimento pela desregulação está sendo capitaneado tanto pelos setores regulados, quanto pelos inovadores.

Isso significa que os setores entrevistados estão encontrando formas de ultrapassar os obstáculos para iniciar a desregulação. Os instrumentos apontados durante as entrevistas como soluções para superar essas dificuldades foram: atuação junto à sociedade civil, melhoria no fornecimento de informações ao regulador e construção de coalizões⁹¹.

3.3.3 Inércia regulatória

A dificuldade em iniciar a regulação (ou desregulação) por parte do governo foi uma percepção geral entre os entrevistados. 100% deles afirmaram que é o próprio mercado que traz a discussão da desregulação: a vontade e articulação deles (gastos com influência política) que colocam a discussão em movimento. Há, inclusive, uma percepção por parte da iniciativa privada de que o governo é incapaz de iniciar a discussão da desregulação sozinho⁹². Isso destoa em parte da percepção do próprio governo que, apesar de não negar o papel primordial que o *lobby* do setor privado tem na impulsão do debate sobre desregulação, argumentou

⁸⁹Questionário n° 4. Convém lembrar que Stigler (2004) e Peltzman (1989) afirmam que setores com baixa concorrência (no caso, monopólios) são os mais propensos a sofrer uma intervenção regulatória (ou desregulação).

⁹⁰Questionário n° 3. Seria uma forma de melhorar o ambiente legal para que não haja incertezas sobre seu negócio.

⁹¹De uma forma geral, todos os representantes dos setores de inovação apontaram um ou todos esses instrumentos como forma de lidar com o governo.

⁹²Questionário n° 5.

que há processos periódicos de revisão de regulação acontecendo dentro da máquina pública⁹³.

Segundo as entrevistas, um ponto que parece ser preocupante para o servidor público é a atuação dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União – TCU, a Advocacia Geral da União – AGU, o Ministério Público da União – MPU e a Controladoria Geral da União – CGU, assim como do próprio Judiciário. Além de burocratizar o processo, esses órgãos possuem instrumentos responsabilizar a pessoa física do servidor caso entendam haver algum desvio na sua ação administrativa (desregulando ou criando novas regulações), aumentando o risco na atuação inovadora do servidor⁹⁴. Essa ameaça ensejaria uma aversão ao risco que, somada às dificuldades burocráticas e organizacionais da administração pública, tende a dificultar o processo de alteração legal para permitir a flexibilização das regras existentes (MENDES, 2011b).

O combate à inércia e à manutenção do *status quo*, que a teoria aponta como um dos problemas para alteração de normas e aplicação da desregulação, também foi identificada como problemática por quase todos os entrevistados, em especial os dos setores regulados. A necessidade de ter de lidar com Congresso e a quantidade de órgãos reguladores aos quais os setores regulados já estão submetidos fazem com que eles demorem mais tempo (anos) para convencer o legislador e o regulador para alterar regras que estão impostas a eles e não aos seus concorrentes disruptivos.

Essa inércia acaba gerando uma potencial assimetria de competição, no qual o regulado é obrigado a suportar mais custos do que o serviço disruptivo. Com isso, há a geração de ineficiências alocativas de ordem internas (gastos com obrigações que não deveriam ser mais necessárias) e externas (necessidade gastos adicionais com mobilização política). Por exemplo, essa lentidão para alteração das normas tem potencial para atrasar em até 3 anos o mercado brasileiro de comunicação em relação aos seus concorrentes internacionais, segundo representantes do setor privado⁹⁵.

⁹³O resultado, segundo os entrevistados, é que em 100% dos casos houve mudança legal com foco na desregulação de alguma regra legal que geravam ineficiências.

⁹⁴Questionário n° 7.

⁹⁵Questionário n° 6.

3.3.4 Formação de coalização

Apesar de ter sido citada em apenas uma das entrevistas⁹⁶, alguns fatores indicam que a formação de coalizão é um fator imprescindível para promoção da desregulação. Primeiro, porque a literatura indica como um dos requisitos necessários para a construção de uma política pública (redução dos custos para inserir o tema na agenda pública, mobilização de apoio político etc.)⁹⁷. Segundo, porque na sociedade em rede, as políticas públicas tendem a ser construídas cada vez mais com a participação social, em especial dos setores afetados por essa decisão. Por fim, e não menos importante, dentro do grupo amostral de entrevistados, quatro dos seis representantes do setor privado, também representam coalizões setoriais que defendem interesses de empresas na construção de políticas públicas, indicando que esse é um instrumento amplamente usado setorialmente.

Como foi apresentado nos capítulos anteriores, a corrida pela regulação é uma competição por recursos estatais, em que os setores se organizam para conseguir influência política. Da mesma forma que a criação de coalizão é instrumento essencial para construir uma política pública regulatória, na desregulação, ela continua com sua importância, como fase final do processo de construção de políticas públicas (fase de avaliação do ciclo político-administrativo),.

Além da sua capacidade de aglutinar forças e reduzir custos entre seus membros, uma coalizão formada de maneira transversal na sociedade⁹⁸ é importante para influenciar o processo de formação de políticas públicas. Quanto mais plural e representativa da sociedade, maior o potencial das decisões políticas influenciadas por essas coalizões ganharem legitimidade perante a sociedade e gerar apoio político⁹⁹. A política construída deixa de ser reflexo apenas da relação entre setor privado e setor público, mas também da interação de diferentes atores da sociedade que se mobilizaram em prol de um resultado que fosse o mais representativo de seus interesses (GOMIDE, 2008; HOWLETT; RAMESH; PERL,

⁹⁶Questionário n° 5.

⁹⁷Conforme apresentado no Capítulo 1

⁹⁸Setor privado, sociedade civil organizada, sociedade civil desorganizada, comunidade internacional e até mesmo membros do governo podem fazer parte dessa coalizão. Quanto mais organizada e representativa da sociedade, maior chance da política adotada gerar um sentimento de legitimidade perante a sociedade.

⁹⁹Martins e Marini (2014) fazem uma discussão de que as políticas públicas construídas pela na ótica da governança em rede (reflexo de um sistema de governança público voltado para atender as demandas da sociedade em rede) precisam dessa interação transversal para adquirirem legitimidade por essa sociedade.

2013). Essa mobilização ajuda que a sociedade desenvolva um sentimento de pertencimento sobre o resultado do embate regulatório (política pública), algo semelhante à capacidade de geração de comoção social que as inovações disruptivas da internet causam na sociedade.

Por isso é importante que a formação de uma coalizão crítica seja um dos instrumentos a serem utilizados para romper com a propensão à manutenção do *status quo* e forçar a desregulação. Além de unir forças em prol de um objetivo comum (reduzindo os custos de cada agente envolvido), a estruturação de uma coalizão plural que atue em diversas esferas (mídia, governo, sociedade civil) tem o potencial de influenciar os formuladores de políticas públicas de outras formas que não apenas na relação regulador e regulado¹⁰⁰. Isso tem potencial de construir uma política pública cuja legitimidade estará enraizada na sociedade altos custos de desmobilização no futuro.

Para os novos entrantes, as coalizões teriam uma importância ainda maior, pois podem reduzir os custos para engajamento com os formuladores de políticas, em especial com o Poder Legislativo, que foi considerado por quase todos os entrevistados como o principal local de entrave para a desregulação (cinco de sete entrevistados). Esse é outro ponto de concordância com a Teoria, uma vez que o Legislativo está mais sujeito a influências de grupos de pressão do que o Executivo (VISCUSI; HARRINGTON JR; VERNON, 2005).

Inclusive, há percepção entre os entrevistados que as tentativas de estender a regulação estabelecida para o setor inovador, como forma de barreira de entrada, é algo que acontece com maior facilidade na arena do Congresso Nacional e dificilmente ocorre no Poder Executivo¹⁰¹. O representante governamental entende que a pressão de grupos organizados para adoção de regulação negativa sobre as inovações disruptivas da internet (criação de barreiras de entrada, por exemplo) dificilmente encontram eco no Poder Executivo. Ou seja, grupos de pressão contrários entram em conflito com esses agentes para anular essas tentativas. Isso

¹⁰⁰Entrevistado do questionário nº 1 cita isso ao dizer que a forma com que a discussão envolvendo táxis e aplicativos acabou jogando para o poder público a obrigação de promover uma desregulação

¹⁰¹Checar questionários nºs 1, 2, 4 e 7.

levaria o governo a uma inércia parcial, enquanto esses grupos não cheguem a um consenso, ou força maior obrigue uma ação do regulador¹⁰².

Por ser um tema diretamente ligada ao conflito pela desregulação (uma vez que a tendência do setor regulado é estender sua regulação ao inovador), a discussão sobre essas novas regulações, sua necessidade e percepção dos entrevistados sobre elas foi analisada na seção seguinte.

3.4 NOVAS REGULACIONES

As discussões sobre novas regulações para as inovações disruptivas da internet não se encerram apenas no conflito entre grupos de pressão que representem o *status quo versus* os inovadores. Elas surgem também por conta de novas externalidades que essas inovações geram. Se em um primeiro momento essas externalidades eram pouco perceptíveis, atualmente elas já estão visíveis para diversos formuladores de políticas no mundo. Fato que pode ser visto pelo vazamento de dados pessoais (caso do *Facebook* com a *Cambridge Analytics*), *fake news* impactando a sociedade como um todo, piora na mobilidade urbana em alguns locais (excesso de carros levando à regulação que impõe limites aos veículos de aplicativos circulando em Nova Iorque - BRITISH BROADCASTING CORPORATION, 2018), problemas de saúde com acidentes (como o caso das *scooters* na Califórnia - HOLLEY, 2018), problemas concorrenciais devido ao poder de mercado que algumas inovações adquirem (União Europeia multando Google – BERCITO, 2018), questões tributárias, entre outras.

Atualmente percebe-se que, no debate público sobre as inovações disruptivas da internet, a argumentação de que não são necessárias regulações sobre algumas dessas inovações já está ultrapassada. Fica cada vez mais claro que há a necessidade de promoção de regulação sobre esses setores para não só mitigar novas falhas de mercado que as inovações trazem, mas também para garantir a competição entre setores, por meio da desregulação de regulados e criação de obrigações para as inovações.

Na doutrina jurídica, a discussão sobre a regulação dessas inovações disruptivas da internet é frutífera. Representantes setoriais defendem abertamente a

¹⁰²Questionário n° 7: “quando o setor privado não consegue entrar em acordo entre si, a menos que haja um benefício claro positivo para sociedade, o governo vai deixar como está”

regulação de alguns de seus setores e participam ativamente desse processo, inclusive como forma de mitigar o déficit natural de informações que o regulador tem sobre seu serviço¹⁰³. Isso ocorre porque as inovações disruptivas da internet trazem a necessidade de mudança na forma de entender a regulação em si, uma vez que elas têm o potencial de mudar a forma de pensar (*mindset*) do regulador (e da sociedade) devido suas características ímpares, como a sua dinamicidade. Tanto a literatura como os representantes entendem que, quando a desregulação não é uma opção, qualquer regulação que venha a ser estabelecida sobre o setor tem de guardar características de discricionariedade que permitam adaptação às mudanças da regulação ou formas de regulação sutis que não impeçam seu desenvolvimento futuro (AYRES; BRAITHWAITE, 1992; BAPTISTA; KELLER, 2017; GUERRA, 2017; KATZ, 2015; SILVA; DE PAIVA; DINIZ, 2017)¹⁰⁴.

Por conta disso, é necessário certo grau de ponderação do regulador e precisão na elaboração desse novo tipo de regulação. Por si só, elas envolvem uma complexa arquitetura institucional, na qual a flexibilidade, a eficácia das regras e a velocidade para a tomada de decisão são características que anulam as falhas de mercado e evitam a criação de novas incertezas jurídicas (SILVA; DE PAIVA; DINIZ, 2017)¹⁰⁵. A princípio, regulações que prezam pela flexibilidade e alto grau de discricionariedade fogem do padrão regulatório tradicional, pautado por longas discussões e processos regulatórios que não necessariamente refletem a dinamicidade e disponibilidade de mudança de regras.¹⁰⁶

A próxima subseção analisa como a literatura tem enxergado qual deve ser a melhor forma de regular essas inovações. Em sequência, a subseção seguinte

¹⁰³Os questionários apontam que 100% do setor privado procura o governo seja para desregular, seja para propor formas de melhor regular seus setores.

¹⁰⁴Guerra (2017) inclusive traz essa discussão ao lembrar que o poder regulatório do Legislativo para esse tipo de inovação tende a esvair-se em função do Executivo tendo em vista a necessidade de deixar cada vez mais discricionariedade para este, de forma a evitar que a norma se torne obsoleta rapidamente.

¹⁰⁵A discussão sobre precisão regulatória para as novas tecnologias da internet é bem explorada por Baptista e Keller (2017) em especial quando tratam do “Dilema de Collingridge”, onde o regulador deve ponderar sobre a velocidade e abrangência de qualquer regulação que trate de setores dinâmicos com alto potencial de inovação.

¹⁰⁶Apesar disso, é importante ressaltar que há movimentos dentro do governo para tentar deixar os processos de revisão regulatória cada mais dinâmicos e regulares. Novamente, as revisões do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) da Anatel (2018) são exemplos pontuais de ação de agências. De forma mais macro e estruturada, podemos citar os esforços da Secretaria de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil que tem promovido esforços para implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) nos órgãos reguladores do Poder Executivo (mais informações em BRASIL, 2018).

analisa as percepções dos entrevistados sobre as necessidades de regulação para esses setores, suas opiniões sobre as regulações propostas e quais seriam os modelos mais adequados para regular as inovações disruptivas da internet.

3.4.1 Novas regulações segundo a literatura

O movimento de desregulação gera discussão sobre como regular as inovações disruptivas da internet uma vez que elas atuam sobre mercado normalmente regulados. Sustain (2014b) sugere uma alternativa desregulatória para lidar com setores que possuem regulações obsoletas: o *lookback* regulatório. Este consiste em fazer uma análise da regulação não com base no custo-benefício, mas baseada em análise do passado do setor em relação ao seu presente e perspectivas futuras. Essa análise indicaria pontos de ineficiência nas normas que permitiriam sua flexibilização para garantir maior liberdade de competição para os entes regulados. Retira-se, portanto, a regulação que não faz mais sentido, ou por correção de falha de mercado ou por ausência da demanda por ela, dando mais liberdade ao regulado. O *lookback* regulatório parece ser uma alternativa economicamente mais eficiente para tratar os efeitos das inovações sobre setores tradicionais, do que simplesmente tentar trazer uma regulação já existente para um novo entrante sem respeitar suas características específicas.

A literatura sugere alguns outros exemplos de modelos de ações regulatórias para lidar com as tecnologias disruptivas da internet. As mais discutidas são:

- **Sunset-clauses** (“regulação temporária”): modelo regulatório com raiz na desregulação e que se pauta em estabelecer regras com limite de validade. Caso não haja comando legal para que elas tenham seu prazo de validade renovado, as normas deixam de existir após determinado tempo. O professor Cortez (2014) defende esse modelo por entender que ele permite observar o comportamento dessas inovações por um determinado tempo evitando que falhas de mercado surjam e causem danos à sociedade. O modelo também evita que ineficiências e falhas de governo se perpetuem pela simples manutenção do *status quo*. Esse modelo envolve riscos de captura e inércia regulatória;
- **Deadlines** (“regulação com prazo para ser editada”): regulação voltada para o poder público em que o legislador determina um prazo para que o regulador regule determinado setor sob pena de sanção. Para Cortez (2014)

esse modelo evita a inércia regulatória (regulador será penalizado se não agir), porém estimula a captura regulatória (criação e manutenção de barreiras de entrada artificiais, por exemplo);

- **Guidances** ("orientações"): modelo mais flexível em que a agência não estabelece nenhuma norma formal, apenas edita avisos de como eles entendem que o regulado deve se comportar no mercado (edição de manuais, avisos nos sites etc.). Segundo Cortez (2014), as indústrias nos EUA tendem a seguir essas orientações quando propostas por agências, mesmo que elas não tenham poder legal sobre o agente privado. Esse modelo permite que o regulador observe o comportamento do setor previamente à imposição de eventual regulação, facilitando a modelagem de regulações futuras. Riscos desse modelo seriam a baixa capacidade vincular do agente privado no cumprimento dessas orientações, assim como risco de captura regulatória para manutenção de regras menos rígidas sobre o setor;
- **Threats** ("ameaças"): modelo defendido por Wu (2011), ex-membro do *Federal Communications Commission* – FCC, que consiste em regular determinados setores por meio de ameaças públicas ou privadas feitas dos reguladores contra ações promovidas por agentes de mercado. Segundo Wu (2011), esse modelo, além de ser barato, flexível e rápido, ajuda o regulador a entender melhor como as ações do agente privado afetam o mercado e a sociedade, facilitando um eventual processo regulatório no futuro. Ele é similar ao modelo anterior, entretanto não é baseado na formulação de nenhum ato administrativo formal, mas em mensagens (ameaças) de agentes governamentais feitas em entrevistas, palestras ou correspondências (e-mail) com intuito de influenciar o comportamento do setor privado, sem criar obrigações legais para eles. Para o autor, o custo-benefício desse tipo de inovação regulatória justificaria sua adoção mesmo sob o risco de captura e/ou inércia regulatória, uma vez que seu custo é próximo a zero.
- **Autorregulação**: modelo em que o próprio setor definiria suas regras e se pautaria por elas, dando publicidade nos seus limites de atuação. Assim como o anterior, esse modelo, ao ser praticado durante um tempo, fornece ao Estado a possibilidade de observar essas inovações atuarem na sociedade temporariamente e, a partir daí, coletar informações que

subsidiem uma regulação estatal mais precisa. Entretanto, as críticas em relação a esse modelo são que, por serem naturalmente disruptivos, é difícil para essas empresas não só estabelecerem regras objetivas, como também as seguir no futuro. Além disso, há um risco que essa autorregulação acabe gerando barreiras de entrada para novos entrantes (MOLINARO; SARLET, 2015).

Apesar da literatura, de uma forma geral, defender regulações flexíveis para lidar com essas “disrupções regulatórias”, há uma preocupação que essa flexibilidade leve à inércia regulatória. Esta pode surgir por captura do regulador/legislador pelo setor de inovação, ou pela simples inércia (“*laziness*”) do regulador em agir, em uma espécie de “*path dependence*” com as inovações disruptivas, já que elas nascem sem regulação (CORTEZ, 2014; SUPER, 2011)¹⁰⁷.

Se faz necessário destacar que a adoção desse tipo de regulação no Brasil requer cautela para enquadrá-la no nosso desenho institucional. Por exemplo, inovações regulatórias que proponham mais flexibilidade ou discricionariedade em normas regulatórias podem abrir espaço para questionamento judicial e até mesmo estimular legisladores a criar regras mais rígidas que a regulação em si. Além disso, as inovações regulatórias podem abrir espaço para conflito de competência entre diferentes órgãos e Poderes constitucionais quando houver percepção por qualquer um desses agentes que as falhas de mercado que a regulação deveria corrigir podem ser solucionadas de forma mais eficiente. Arquitetar novos modelos regulatórios, que garantam maior segurança jurídica para setores regulados, é um dos maiores desafios que os legisladores e reguladores dedicados à reforma regulatória e à reforma do Estado enfrentam.

3.4.2 Novas regulações segundo os entrevistados

O Quadro 4 contém as respostas dos entrevistados sobre a necessidade de novas regulações, suas percepções sobre qual modelo seria ideal e o que pensam das regulações propostas. Todos os entrevistados são uníssonos em entender que há uma necessidade de regulação das inovações disruptivas da internet e que não

¹⁰⁷Para maiores discussões sobre formas de variar sistemas com alta variação de comportamento de seus agentes, timing para regulação de inovações disruptivas e formas de *soft-law* para lidar com esse tipo de agente, verificar literatura: AYRES; BRAITHWAITE, 1992; BAPTISTA; KELLER, 2017; LISTOKIN, 2008.

há inovações regulatórias sendo propostas durante essas discussões, salvo quando trazidas pelo próprio setor¹⁰⁸.

De uma forma geral, os entrevistados entendem que há falhas de mercado ou demandas sociais que pedem regulação das inovações disruptivas da internet. Além disso, os entrevistados percebem que havendo essa regulação, ela não deve ser elaborada nos moldes das regulações tradicionais, mas deve ser “progressista” e dar discricionariedade ao regulador para corrigir problemas que eventualmente possam surgir, conforme a doutrina (jurídica) trata a necessidade regulatória para esse tipo de inovação (GUERRA, 2017).

Ao pensar em modelos mais adequados para regular as inovações disruptivas da internet, a maioria dos entrevistados (57%) enxerga a autorregulação como a melhor forma de lidar com essas tecnologias¹⁰⁹, mesmo que essa visão esteja sendo abandonada nos EUA e na Europa. Com relação à escolha ser uma opção temporal e não exclusiva de alguns entrevistados, o risco de uma regulação restritiva em excesso e às interferências que outros Poderes têm sobre regulações e leis sancionadas (baixa segurança jurídica), indicam que quanto menos vinculados às regulações, mais fácil será o desenvolvimento das atividades dessas inovações no país.

Das demais opções selecionadas, a lei autoaplicável, desde que principiologicamente (ou seja, que deixe amplo espaço para discricionariedade), foi apontada como a mais adequada. Segundo a maioria dos entrevistados, o modelo mental (*mindset*) brasileiro pede que haja de uma legislação específica para cada atividade. Isso tem potencial de reduzir os riscos dos negócios, uma vez que deixa claro que aquelas inovações são legais e estão recepcionadas no arcabouço jurídico brasileiro¹¹⁰.

¹⁰⁸ Questionário n° 2.

¹⁰⁹ Questionário n° 4

¹¹⁰ Questionários n° 2 e n° 4

Quadro 4 – Percepção sobre novas regulações.

	Deve haver regulação para inovações disruptivas?	Há inovações regulatórias?	Forma de regulação ideal				Opinião sobre regulações***		
			Lei autoaplicável	Regulação por agências	Regulação ministerial	Autorregulação	Positiva	Negativa	Neutra
Setor privado* (5 entrevistas)	Sim ¹¹¹	Não	-	-	-	X	-	-	X
	Sim	Não ¹¹²	X	-	-	-	X	-	-
	Sim	Não	-	-	-	X	-	-	X
	Sim	Não	X	-	-	-	X	-	-
Setor regulado**	Sim	Não	-	-	-	X	X	-	-
	Sim	Não	-	X	-	X	X	-	-
Governo	Sim	Não	-	X	-	-	X	-	-

* Representantes de associações de classe e setores que lidam com marketplaces, meios de pagamento, transporte, computação em nuvem e internet das coisas (IoT).

** Setores regulados: (i) área de comunicação e (ii) associação setorial. Ambos sujeitos à pesada regulação.

*** Entrevistados avaliaram que não há como opinar de maneira geral sobre as novas regulações. Opiniões foram dadas sobre regulações específicas e como a discussão sobre novas regulações (e até mesmo desregulação) tem avançado junto com o outro lado (setor regulado com reguladores e vice-versa).

Fonte -Questionários (Apêndice B)

¹¹¹Quando for identificado o problema que enseje uma política pública regulatória.

¹¹²Entrevistado do questionário n. 2 disse que somente quando o próprio setor traz.

Chama atenção o fato de regulação por agências reguladoras não ter sido escolhida por nenhum dos representantes das empresas que desenvolvem inovações disruptivas. É possível que a aversão à rigidez de regras e a politização das agências reguladoras nos últimos anos (real ou não – VENTURIN, 2017) parece afastá-los dessa opção. Regulação ministerial não foi selecionada por nenhum entrevistado por entenderem que há baixa segurança jurídica¹¹³.

Segundo os entrevistados, há a necessidade de manutenção de regras claras como pressuposto básico para empreender e inovar no Brasil. Opções consideradas voláteis por eles (regulação ministerial e por agências) foram descartadas em prol da segurança jurídica (manutenção do *status quo* legal) uma vez que as regras sejam definidas. O único representante do setor privado que optou pela regulação de agências reguladoras representa o setor regulado: infere-se que por já estar acostumado a lidar com agências, ele internalizou os custos desta regulação em seu modelo de negócios.

Independentemente disso, há a percepção geral de que as discussões sobre regulação para essas novas tecnologias estão avançando no país. Todos os representantes deixaram claro que não é possível dar uma declaração generalizada sobre as regras que surgiram. Entretanto, o nível e a forma com que o diálogo está sendo estabelecido têm melhorado constantemente. Há boas regras na percepção deles¹¹⁴, mas a dificuldade dos legisladores e reguladores entenderem seus serviços ainda é muito grande¹¹⁵. A principal evolução, segundo os entrevistados, é que o caminho para o diálogo hoje é mais aberto do que era há alguns anos.

Apesar dos entrevistados, assim como a literatura (CORTEZ, 2014; FREITAS; RIBEIRO; FEIGELSON, 2017; GERVAIS, 2010; KATZ, 2015; LISTOKIN, 2008; SUNSTEIN, 2014b; WU, 2011), afirmarem que é necessário flexibilizar normas regulatórias e tentar alternativas diferentes para lidar com esse tipo de tecnologia, quase nenhuma sugestão inovadora foi apresentada para ser aplicada no Brasil. Há também um entendimento de que, salvo exceções, modelos internacionais de desregulação e novas regulações são difíceis de serem adaptados ao sistema

¹¹³Preocupações externadas principalmente nos entrevistados dos questionários 2 e 6: : “*mudou o ministro, mudaram as regras*”.

¹¹⁴Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais foi citada em quase todas as entrevistas como algo positivo

¹¹⁵Os motivos apontados foram variados, desde questões ideológicas (empresas americanas), passando pelo geracional e complexidade do modelo disruptivo.

jurídico-institucional brasileiro. Por esta razão, a seção seguinte explora alguns exemplos de países onde a discussão sobre desregulação e inovações disruptivas da internet está avançada a ponto de mostrar a sinergia e boa relação entre ambas.

3.5 DESREGULAÇÃO E INOVAÇÃO FORA DO BRASIL

Observadas as dificuldades para tratar de desregulação e inovações disruptivas sob a ótica do setor privado e governo no Brasil, é importante identificar modelos de outros países que possam ser aplicados no país para enfrentar as inovações disruptivas da internet. Não só desenhos institucionais, mas também modelos de regulação e desregulação foram adotados para se adaptar a esse tipo de inovação disruptiva.

É importante notar que em alguns casos, as desregulações vieram antes do surgimento das tecnologias disruptivas da internet (Suécia, por exemplo – SEMUELS, 2017) e justamente por isso, elas são consideradas importantes para que essas inovações surgissem e prosperassem.

3.5.1 Os Estados Unidos: reavaliação e governança regulatória

O modelo regulatório para radiodifusão e serviço de telecomunicações adotado pela FCC (*Federal Communications Commission*) é apontado por representantes de setores privados brasileiros como um bom modelo a ser seguido para se tratar dos efeitos das inovações disruptivas da internet. O fato de centralizar as decisões envolvendo comunicação, desde internet até serviços de radiodifusão (espectro, outorga etc), é considerado positivo por reduzir o número de agentes com que o setor precisa se relacionar¹¹⁶.)

Durante as entrevistas, representantes do setor privado apontaram que esse é um modelo dinâmico não só por concentrar em um só órgão todas as atividades necessárias para regular o setor, mas também por um adotar um processo cíclico de desregulação e regulação mediante monitoramento constante do mercado (a cada três anos há processos de reavaliação). No que tange à desregulação, e mais especificamente as que envolvam as tecnologias disruptivas da internet, é

¹¹⁶No Brasil, radiodifusão, por exemplo, está sujeita à quatro órgãos reguladores no Executivo: Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, Agência Nacional de Cinema - ANCINE, Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação - MCTIC, e Ministério da Cultura - MinC.

importante observar que a própria FCC tem diretriz própria, onde recomenda o “questionamento da aplicabilidade das regras tradicionais” para qualquer tipo de intervenção regulatória (MARQUES NETO; FREITAS, 2017, p. 30) o que institucionalmente indica a flexibilização da regulação e a não sobreposição de regulações tradicionais sobre a inovação.

Essa é uma característica interessante do modelo de regulação dos EUA, em que periodicamente há uma revisão regulatória de determinados setores. A recepção jurídica nos EUA de formas distintas das regulações no Brasil (*soft-laws* ou *soft-regulations* como a dos exemplos apresentados na seção anterior) facilita essa reavaliação de regras, que explicita um modelo mental (*mindset*) com mais discricionariedade no entendimento das normas por aqueles agentes públicos. A alteração no legislativo federal a cada dois anos também é um desenho institucional interessante, uma vez que um eventual ativismo legislativo por conta da renovação do Congresso pode servir de estímulo para que órgãos federais façam essa reavaliação de forma mais constante tendo em vista a influência do político sobre o regulador¹¹⁷.

Além da FCC, os EUA possuem o OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*), órgão responsável pelo controle da regulação no Poder Executivo Federal que atua como responsável pela governança da regulação de uma forma geral. Sunstein (2014) descreve que o OIRA tem o papel de estabelecer revisões periódicas constantes em regulações com base em estudos acadêmicos e setoriais fornecidos pela iniciativa privada, terceiro setor e governo, mas também tendo em vista parâmetros de custo benefício e temporalidade (*timing*) das regulações existentes. Entre 2009 e 2012, quando Sunstein esteve à frente do órgão, sua pauta foi a flexibilização de normas regulatórias para dar mais liberdade aos agentes de mercado nos EUA.

3.5.2 Suécia: desregulação gerando inovações

Ao contrário do baixo empreendedorismo que é esperado de países com alto gasto *per capita* do governo (AIDIS; ESTRIN; MICKIEWICZ, 2012), a Suécia tem se destacado durante a última década como líder em inovação na Europa segundo o

¹¹⁷A FCC fez isso recentemente com a neutralidade de rede. O artigo da *Wikipédia* sobre o tema traz um bom histórico dessas discussões (WIKIPEDIA, 2018).

European Innovation Scoreboard (2018). Uma das principais empresas de tecnologia disruptiva na internet é de nacionalidade sueca: o *Spotify*, um dos ícones do *streaming* mundial por liderar o mercado de *streaming*, apesar de concorrentes como *Apple*, *Pandora* e *Google*. O *Spotify* não é um caso isolado de *startup* de sucesso na Suécia, como o *Innovation Scoreboard* aponta: é apenas o exemplo mais famoso de um setor pujante nesse país (SEMUELS, 2017).

Esse movimento governamental de foco em empresas de tecnologia de ponta veio justamente de um processo de desregulação da economia Sueca nos anos 1990. Serviços de táxi, eletricidade, telecomunicações, aviação civil e ferrovias, todos monopólios pesadamente regulados pelo governo, foram desregulados com o objetivo de aumentar a competição e permitir o nascimento de pequenas empresas com foco em tecnologia (SEMUELS, 2017). A desregulação estatal em massa permitiu a adoção de políticas que favoreceram a inovação: investimentos em telecomunicações (massificação da internet), financiamentos a longo prazo para bolsas de estudo em pesquisa e inovação, assim como baixos juros para investir em negócios de risco.

Além disso, a redução do peso do Estado com a desregulação de monopólios estatais ajudou a reforçar o colchão de bem-estar social pelo qual a Suécia é conhecida e permitiu que o governo alocasse recursos para melhorar o bem-estar da população. O processo de desregulação também ajudou na construção de regras para que as regulações suecas fossem mais permissivas com a inovação e direcionando os esforços de inovação para serviços que fossem competitivos no mercado exterior (o mercado doméstico sueco é pequeno, com 9,9 milhões de habitantes).

Ou seja, na Suécia, a desregulação serviu como base para que as inovações disruptivas surgissem. Elas não foram os vetores da desregulação, mas um resultado delas.

3.5.3 Inglaterra: aperfeiçoamento regulatório e experimentação nas regras

A Inglaterra, assim como a Suécia, é um país com um colchão de bem-estar social robusto, com alta taxa de empregabilidade em posições de alta tecnologia e formação educacional dos cidadãos (EUROPEAN COMMISSION, 2018b). Seu processo de desregulação começou no início dos anos 1980, no governo de

Margaret Thatcher, e desde então a remoção de pesos regulatórios e tentativas de melhorar a regulação são constantes naquele país.

A *Better Regulation Commission* é um exemplo de política de Estado com foco na desregulação (flexibilização e simplificação de regras). Ela foi uma força tarefa iniciada no final dos anos 1990 que buscava reduzir e simplificar a regulação existente para que elas gerassem menos custos para as indústrias e para a sociedade. Seus resultados ajudaram a basear a reforma regulatória que a Inglaterra aprovou em 2006, que diminuiu a intervenção estatal na economia (EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 2010). O objetivo da reforma foi buscar regulações proporcionais, simples, transparentes e precisas, com foco em relações de custo-benefício, estímulo ao empreendedorismo e à competição. Seus princípios viraram parâmetros para a Comissão Europeia adotar sua própria “*Better Regulation*” para ser usado como fomento para a construção regulatória dos países membros da União Europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2018a).

Outro modelo de flexibilização regulatória que ilustra a permissividade inglesa em experimentar com inovações é o *sandbox* regulatório (“caixa de areia regulatória”) da FCA – *Financial Conduct Authority*, utilizado principalmente para as *fintechs*. Esse modelo consiste em selecionar determinadas empresas, com produtos inovadores cujas atividades não estejam abrangidas por regulação existente, e permitir que elas atuem diretamente no mercado durante um período específico de tempo (dois períodos de seis meses consecutivos) sem nenhuma regulação prévia. As instituições regulatórias (no caso, a FCA) supervisionam o processo apenas com o papel de observar como esses serviços funcionam no dia a dia do mercado e quais são seus efeitos sobre a sociedade e sobre a própria regulação setorial existente (FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, 2017).

Os principais resultados desse modelo regulatório foram apresentados no relatório de avaliação “*Regulatory sandbox lessons learned*” (FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, 2017). A análise mostrou que as “caixas de areia” aceleraram a introdução de novos produtos no mercado além de ajudar tanto as empresas, quanto a FCA, a construir salvaguardas para proteção do consumidor contra eventuais

riscos que os novos serviços pudessem trazer¹¹⁸. Isso aumentou o bem-estar disponível, pois permitiu mais competição (não-predatória) naqueles mercados e a melhoria na alocação de recursos, especialmente para o consumidor.

Durante a aplicação dos questionários, o representante do governo afirmou que a “caixa de areia” era um dos melhores modelos de regulação flexível e desregulação existentes. Entretanto, sua aplicação no Brasil apresentaria uma série de dificuldades, em especial por conflito de agências: a necessidade de coordenação de vários órgãos para tratar de um determinado tema e isto teria alto custo de operacionalização. Mesmo que esse custo fosse superável, os riscos de intervenção legislativa e judicial tenderiam a criar um cenário de incerteza que dificilmente tornariam o modelo eficiente no país.

Esses são apenas dois exemplos de como o modelo de regulação inglês é focado em deixar o mercado atuar, evitando-se a intervenção do Estado enquanto não houver danos líquidos e claros à sociedade¹¹⁹.

Apesar de isso trazer benefícios ao país (Inglaterra está constantemente entre os principais países do *Innovation Scoreboard* (EUROPEAN COMMISSION, 2018b)) essa política de regulação flexível não é unanimidade entre os especialistas e políticas públicas no país. Mazzucato (2014), em especial, crítica a extrema permissividade do Estado em deixar o mercado atuar livremente, permitindo que haja um movimento de apropriação de rendas estatais pelas empresas (*rent seeking*). Este movimento é feito por transferência de renda direta via subsídios para grandes *players* que não precisam desses recursos e pequenas empresas que utilizariam esses recursos de forma subótima para inovação¹²⁰.

3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou apontar algumas visões dos setores que lidam com os efeitos da desregulação influenciada pelas inovações disruptivas da internet e suas

¹¹⁸Esse modelo lembra a regulação por *deadlines* ao permitir a não regulação de determinado serviço durante um tempo em que observa sua atuação no mercado, para só depois atuar, de maneira mais precisa, caso seja necessário.

¹¹⁹A Inglaterra é conhecida por possuir diversos instrumentos institucionais para impulsionar a desregulação e incentivar a inovação regulatória e do mercado, como por exemplo, o *think tank* de economia comportamental, o *Behavioural Insight Team* ligado diretamente ao gabinete do primeiro ministro, que busca simplificar regras por meio de estímulos comportamentais.

¹²⁰Sua principal crítica envolve a “*Patent Box*” (renúncia fiscal do governo inglês de acordo com o registro de patentes das empresas).

percepções desses efeitos sobre a forma de fazer políticas públicas regulatórias no Brasil, em especial sobre as dificuldades para promover a desregulação. Além disso, buscou identificar quais percepções encontram eco na Teoria Econômica da Regulação tendo em vista a experiência prática dos entrevistados na competição para formulação de políticas públicas.

Pelas entrevistas, fica claro que a desregulação não é um fim em si para os representantes do governo ou do setor privado¹²¹. Na verdade, o foco é desenvolver um ambiente em que os negócios possam prosperar. Em situações nas quais inexitem barreiras regulatórias, representantes dos setores privados pouco se preocuparam em discutir desregulação: eles focaram em pensar nas regulações que o Estado pode construir e trabalham para que estas não sejam rígidas como as dos negócios regulados/estabelecidos similares aos seus (meios de pagamentos, por exemplo).

Em setores nos quais a regulação foi considerada pesada (transporte, por exemplo), novos entrantes inovadores se preocupam com a desregulação por uma questão de sobrevivência, especialmente quando são forçados a enfrentar adversários com força de mobilização e organização política maior que a sua. Por isso a necessidade em se trabalhar por meio de coalizões plurais para evitar que a força política capture o regulador, criando (ou reforçando) barreira de entrada que impeça da inovação de prosperar.

Também não foi possível esclarecer se para os setores regulados afetados pelas inovações disruptivas da internet a desregulação seja um fim em si, apesar de haver disposição em discuti-la quando é inevitável¹²². Mas, a julgar pelo movimento dos taxistas contra os aplicativos de transporte, há setores que se preocupam mais em garantir sua barreira de entrada do que em tornar o mercado mais eficiente, reduzindo regulações obsoletas e os altos custos dela para a sociedade.

Do lado do governo, há uma preocupação constante em reavaliação regulatória, porém as capacidades estatais e os pontos de vetos parecem ser grandes óbices a esse processo. Em relação às capacidades estatais, os recursos do governo (pessoal e de informacional) não são capazes de responder à sociedade

¹²¹A própria teoria da regulação entende isso: ela é um instrumento de governança para melhorar a atuação do Estado com o mercado.

¹²²No caso deste trabalho, os dois setores regulados entrevistados possuem largo histórico de atuação em prol da desregulação.

em rede na velocidade em que ela demanda (MARTINS; MARINI, 2014) e muito menos na velocidade em que essas inovações surgem na sociedade¹²³. Já nos pontos de veto, as interferências de outros Poderes, assim como os diversos pontos de veto existentes dentro do Poder Executivo (órgãos de controle em especial), contribuem para dar menor velocidade de reação desses órgãos às inovações disruptivas nascentes. Para dotar esses reguladores de maior poder de reação, há de se pensar num novo desenho institucional menos burocrático, mais autônomo e com poder de execução para lidar com esses temas.

Além disso, apesar de inovações regulatórias não serem discutidas parece haver vontade em pensar modelos regulatórios mais eficientes. A preferência por autorregulação deve ser observada como uma oportunidade de testar novos desafios para os agentes públicos e privados, porém com cautela e atenção constantes, pois uma calibragem inadequada pode acabar tornando-a uma barreira de entrada (MOLINARO; SARLET, 2015). Regulações muito exigentes também podem trazer barreiras de entrada uma vez que apenas empresas disruptivas estabelecidas¹²⁴ seriam capazes de atender aos pré-requisitos legais que essas regras trazem, dificultando o surgimento de novas empresas por incapacidade de atender ao *compliance* legal. Por conta disso, trabalhar por leis autoaplicáveis principiológicas, seguindo padrões internacionais ou regulação por agências reguladoras técnicas e independentes, preferencialmente com regulações flexíveis, parece ser um caminho que faz sentido para lidar com um setor dinâmico como esse.

Os casos internacionais tentaram mostrar como alguns países se estruturaram para que esse tipo de inovação surgisse. Nota-se que nos casos selecionados, a desregulação não foi o fim em si, mas ou a causa ou consequência do ambiente gerador dessas inovações. É importante ressaltar que todos os países selecionados possuem altas capacidades estatais e desenhos institucionais que permitem maior flexibilidade na forma de lidar com inovações e pensar formas de regulá-las para que elas busquem ganhar escala.

Esses exemplos tiveram o objetivo de forçar uma reflexão de como o sistema legal brasileiro é modelado, para que se veja como a desregulação pode ser

¹²³Inovadores podem se aproveitar dessa lentidão não só para alavancar seus lucros atuando num mercado não regulado, como também para construir apoio na sociedade contra a regulação.

¹²⁴Como os “gigantes da tecnologia”: *Google, Facebook, Amazon, Microsoft e Apple*.

utilizada como instrumento de estímulo da competição e maior eficiência da atuação estatal. Nestes casos, os governos podem alocar seus recursos de forma mais eficiente, com custos reduzidos, melhorando suas capacidades estatais e provimento de serviços públicos.

CONCLUSÃO

O trabalho mostra que há diversos desafios para lidar com a desregulação, não só em virtude das inovações disruptivas da internet, mas também pela a forma com que ela pode ser posta em prática. Isso ocorre porque há várias dificuldades no processo político para trazer a desregulação para o centro da agenda pública.

Políticos, por serem maximizadores do seu bem-estar (PELTZMAN, 1989), tendem a estar em sintonia com os anseios de grupos organizados da sociedade que podem pressioná-los a tomar decisões que lhes tragam benefício político. Esses grupos organizados, por sua vez, procuram que essas decisões políticas sejam benéficas para seus integrantes. Portanto, um tema somente entra na agenda para tornar-se uma política pública quando houver pressão suficiente para que o *status quo* político o adote como um assunto público (*public issue*).¹²⁵

Além disso, este trabalho mostra como as inovações disruptivas da internet impactam a discussão sobre desregulação de setores da economia, pois essas inovações tendem a minar os motivos (falhas de mercado) que ensejaram a imposição dessas regras. A Teoria Econômica da Regulação foi utilizada para embasar essa discussão, ela explica como a competição pelos recursos do Estado ocorre (regulação e poder político). A Teoria propõe que todo o conflito desregulatório é reflexo dessa competição por regulação, que pode ser alavancada pela existência ou não de falhas de mercado.

A Teoria também estabelece que a extinção de falhas de mercado, por meio de aumento de competição e correção de ineficiências, gera ganhos de bem-estar, em especial para os consumidores. Para que haja maior disponibilidade de bem-estar é necessária a melhor alocação possível de recursos na sociedade e isso significa, em um ambiente em que falhas de mercado foram corrigidas, a necessidade de desregulação, de abandono das normas que “governavam” o funcionamento dos setores em que ocorreram as inovações.

Essa necessidade de desregulação, somada à competição de grupos de pressão pelos recursos do Estado, mostra como é importante a organização de

¹²⁵Há casos em que assuntos entra na agenda pública independente de grupos de pressão, como fatos imprevisíveis (acidentes, eventos de grande repercussão mundial etc). Esses casos não são regra, entretanto. A agenda de assuntos públicos normalmente é pensada e gestada por aqueles agentes que conseguem interferir no processo de formulação política de uma sociedade.

setores afetados pelas inovações disruptivas da internet em coalizões que tenham capacidade de impor uma agenda de desregulação setorial como um assunto público.

Essa não é uma tarefa fácil. As entrevistas mostram que nem sempre o setor inovador se vê como vetor de desregulação ou obrigado a atuar nesse sentido. Seu interesse é garantir que regulações existentes não sejam estendidas a eles, evitando assim a criação de ineficiências. Ao mesmo tempo, o setor regulado nem sempre tem interesse em promover a desregulação, mas sim estender aos inovadores custos regulatórios aos que eles precisam enfrentar¹²⁶.

A pesquisa realizada revela que, mesmo trazendo benefícios para a sociedade, a desregulação é de difícil realização, tanto por resistência de alguns setores econômicos que se beneficiam dela, quanto pelas dificuldades em iniciar processos desregulatórios na administração pública. Pode-se observar que a relação entre setores regulados e governo gera alteração nas normas regulatórias, mesmo quando a velocidade desejada para alteração dessas normas fica aquém da desejada por ambos. Ainda que essa relação seja marcada por entraves burocráticos, há um desejo consensual em superar desafios organizacionais e legais para lidar com essas inovações pelo viés desregulatório. Adotar maior periodicidade na revisão regulatória e formas de regulação mais flexíveis também apareceram como demandas tanto do regulador quanto do regulado. Melhorar processos burocráticos e encontrar formas de quebrar a inércia regulatória também despontaram como de alta relevância neste debate.

Por isso, o trabalho identifica que há a necessidade de formulação de um tipo de modelagem institucional que permita maior flexibilidade para promover processos de desregulação ou simplificação da regulação existente onde haja espaço para experimentações (especialmente em setores afetados pela inovação disruptiva na internet). Esse tipo de flexibilização tem potencial não só para dar maior eficiência na alocação de recursos da sociedade mas também permitir que o governo utilize seus recursos de forma mais racional. Os exemplos internacionais apresentados buscaram expor essa situação: por não precisar executar regulações obsoletas, os

¹²⁶Neste trabalho, entretanto, as experiências dos setores regulados foram em direção da promoção da desregulação.

Estados analisados diminuiram os riscos de gerar falhas de governo ao lidar com as inovações.

A criação dessa modelagem é uma tarefa árdua que deve ser desenhada de maneira plural, com o foco nas políticas de desregulação e aprimoramento de regulações existentes, redução dos custos de transação para lidar com o governo (burocracia) e formação de coalizões plurais que consigam exercer poder de obrigar a fazer (*enforcement*) para inserir um assunto público na agenda pública.

Destaca-se também a importância de o Estado revisar o processo regulatório não só pelo viés da desregulação, mas também pelo aprimoramento das regulações existentes por alguns órgãos governamentais. Entretanto, é necessária harmonia e diálogo constante entre os três Poderes para que o desenho da desregulação não venha carregado de pontos de veto que aumentem a burocracia e a ineficiência. Pelas entrevistas realizadas, o setor privado tem aumentado sua interação com o governo para ajudar nesses processos (em especial de novas regulações) e, apesar das burocracias e assimetrias informacionais existentes, a comunicação tem melhorado ao longo do tempo. Isso fica demonstrado quando os entrevistados falam de exemplos de desregulações de sucesso e elogios a novas regulações propostas pelo governo.

Ao fim do trabalho, percebe-se que há quatro pontos onde este trabalho pode avançar em estudos a serem desenvolvidos no futuro:

1. Ampliação o espectro dos entrevistados: uma amostra maior, que com certeza trará não só novas experiências, mas novos pontos de vista sobre o objeto da pesquisa;
2. Uma análise mais ampla de casos internacionais sobre desregulação em função de tecnologias disruptivas da internet: a observação de outros exemplos internacionais pode melhorar nossos instrumentos institucionais para lidar com inovações e possibilitar a análise de diferentes opções para promover a desregulação;
3. Reflexão de como novos tipos de regulação podem ser recepcionados pela nossa constituição e normas administrativas;
4. Abordagem sobre outras inovações: *fintechs*, internet das coisas, inteligência artificial, *blockchain*, por exemplo, uma vez que a internet é um setor extremamente dinâmico e constantemente trará inovações que desafiarão os reguladores e o mercado.

Por fim, é importante lembrar que políticas públicas são feitas em ciclos e devem passar por análises periodicamente. A regulação não deve escapar dessa reavaliação. Portanto, é razoável entender que a desregulação não deve ser tratada como um objeto final da análise regulatória, mas sim como um resultado dessas avaliações e um instrumento a ser aplicado quando necessário. Não havendo mais falhas de mercado que ensejem a regulação, deve-se desregular o mercado para que os custos da regulação não reduzam o bem-estar social e gerem novas ineficiências. No futuro, caso identificada nova necessidade de regulação pela sociedade (regulador ou o próprio setor), a experiência anterior de regulação e os próprios efeitos e forma com a qual desregulação foi adotada servirão de balizadores para uma nova regulação. Afinal, a desregulação funciona de maneira pendular: “onde ela ocorreu, foi seguida, ou de imediato ou algum tempo depois, de nova expansão regulatória.” (LEVI-FAUR, 2011, p. 16)¹²⁷

O aprendizado com as experiências passadas e com a atuação de outros agentes de governo (internacionais) tende a trazer benefícios para construção de políticas públicas mais eficientes e responsivas às demandas da sociedade. Não se desregula por si só: deve-se desregular e melhorar a regulação sempre em busca da eficiência e melhor uso do bem público.

¹²⁷O setor de telecomunicações brasileiro é um exemplo que pode ilustrar essa situação de regulação pendular: desde sua privatização nos anos 1990 e conseqüente regulação ante ao novo modelo de mercado, até movimentos atuais de flexibilização de regulação para competir com as inovações disruptivas da internet (o caso recente da Anatel na revisão do Plano Geral de Metas e Competição (PGMC) propondo revisão regulatória para que as empresas de atacado de internet tendo em vista os impactos sobre as estruturas de mercado devido às inovações disruptivas da internet) (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2018).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Proposta brasileira de definição de OTTs é adotada internacionalmente**, 28 maio 2018. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional/noticias-destaque/1968-proposta-brasileira-de-definicao-de-otts-e-adotada-internacionalmente>>. Acesso em: 20 set. 2018.
- AGÊNCIA O GLOBO. Taxistas e motoristas de Apps de transporte protestam em Brasília. **Valor Econômico**, 31 out. 2017. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5178484/taxistas-e-motoristas-de-apps-de-transporte-protestam-em-brasilia>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- AIDIS, R.; ESTRIN, S.; MICKIEWICZ, T. M. Size matters: entrepreneurial entry and government. **Small Business Economics**, [S. l.], n. 1, v. 39, p. 119-139, Jul. 2012.
- AMARAL, B. WhatsApp é operadora pirata, diz presidente da Vivo. **Revista Exame**, 5 ago. 2015 (a). Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/tecnologia/whatsapp-e-operadora-pirata-diz-presidente-da-vivo/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- AMARAL, B. Índice de satisfação do Uber no Brasil é de 98,5%. **Teletime**, 16 nov. 2015 (b). Disponível em: <<http://teletime.com.br/16/11/2015/indice-de-satisfacao-do-uber-no-brasil-e-de-985/>>. Acesso em: 03 dez. 2017
- ARAGÃO, A. S. de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. 509p.
- ARARAL Jr., E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge Handbook of Public Policy**. 1ª ed. Oxford: Routledge, 2013. 553p.
- ARARAL Jr., E.; HOUSE, R. S. The institutional analysis and development framework. In: ARARAL Jr., E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge Handbook of Public Policy**. 1ª ed. Oxford: Routledge, 2013. Cap. 9, p. 115-124.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**. 1st ed. New York: Oxford University Press Inc., 1992. 216p.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Legislação e regulamentação sobre arranjos de pagamento**, 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/ArranjosInstReg.asp>>. Acesso em: 05 nov. 2018.
- BAPTISTA, P.; KELLER, C. I. Por que e até onde regular as novas tecnologias? Entre a inovação e preservação, os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. In: FREITAS, R. V.; RIBEIRO, L. C.; FEIGELSON, B. (coords.) **Regulação e novas Tecnologias**. [1ª. ed.]. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 121-150.
- BECKER, G. S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. **The Quarterly Journal of Economics**, n.3, v. 98, n. 3, p. 371-400, Aug. 1983.

BERCITO, D. **União Europeia multa Google em R\$ 19 bi por prática anticompetitiva com Android.** Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/uniao-europeia-multa-google-em-r-19-bi-por-pratica-anticompetitiva-com-android.shtml>>. Acesso em: 19 jul. 2018

BINEBOJIN G. **Uma toria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** [1ª ed.]. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2006. 150p.

BRASIL. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol que especifica e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); autoriza a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), títulos da dívida pública mobiliária federal; estabelece novas condições para as operações de crédito rural oriundas de, ou contratadas com, recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); altera os prazos previstos nas Leis nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e no 12.249, de 11 de junho de 2010; autoriza a União a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência; disciplina o documento digital no Sistema Financeiro Nacional; disciplina a transferência, no caso de falecimento, do direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na cadeia de produção e comercialização da soja e de seus subprodutos; altera as Leis nºs 12.666, de 14 de junho de 2012, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 11.508, de 20 de julho de 2007, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 9.069, de 29 de junho de 1995, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.587, de 3 de janeiro de 2012, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 4.870, de 1º de dezembro de 1965 e 11.196, de 21 de novembro de 2005, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 4.870, de 1º de dezembro de 1965; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 out. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 mar. 2018. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. PL 5587/2016. Altera a redação dos incisos VIII e X do artigo 4º e do artigo 12 na Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012 e acrescenta o art. 12-C na mesma Lei. Altera o artigo 1º da Lei 13.103, de 02 de março de 2015. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468253&filename=PL+5587/2016>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. PL 7579/2017. Dispõe sobre a regulação da atividade econômica realizada por meio de plataformas digitais que intermedeiem prestações de serviços entre usuários previamente cadastrados. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1556316&filename=PL+7579/2017>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. Casa Civil, Presidência da República. **Regulação**, 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/regulacao/apresentacao-regulacao>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION - BBC. New York votes to cap Uber and Lyft services. **BBC News**, US & Canada, 9 August 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45123806>>. Acesso em: 14 out. 2018.

BUCCI, M. P. D. Conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. [1ª ed.]. Editora Saraiva, 2006, p. 1-49.

BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. [1ª ed.]. Editora Saraiva, 2006. 310p.

CASTRO, A. **Over The Top e Telecomunicações: Impactos, Desafios e Oportunidades**. 34p. 22/09/2016. Disponível em: <http://www.sinditelebrasil.org.br/component/docman/doc_download/1212-22-09-2016-servicos-over-the-top-e-telecomunicacoes-impactos-desafios-e-oportunidades?Itemid=>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

CHAVES, D. L. M. M. Direito das plataformas: as relações entre múltiplos agentes. In: FREITAS, R. V.; RIBEIRO, L. C.; FEIGELSON, B. (Coords.). **Regulação e novas Tecnologias**. [1ª ed.]. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 187-207.

CHRISTENSEN, C. M.; RAYNOR, M. E.; MCDONALD, R. What is Disruptive Innovation? **Harvard Business Review**, p. 44-53 Dec. 2015. Disponível em: <<https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CORTEZ, N. Regulating Disruptive Innovation. **Berkeley Technology Law Journal**, n. 1, v. 29, p. 175-225, 2014.

COTS, M. Regulamentação do pagamento eletrônico no Brasil. **E-Commerce**

Brasil: Excelência em e-commerce, 19 maio 2014. Disponível em: <<https://www.ecommercebrasil.com.br/artigos/regulamentacao-pagamento-eletronico-brasil/>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**, São Paulo: Fundação Editora UNESP, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

DEPARTMENT FOR BUSINESS INOVATION & SKILLS. **Better Regulation Framework Manual**, Jul. 2013. 90p. Disponível em: <<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials-July-2013.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

DINIZ, C. S. Estado e Desenvolvimento Econômico. In: MATTOS, P. T. L.; MOREIRA, E. B. (Orgs.). **Direito Concorrencial e Regulação Econômica**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. [1ª ed.]. Michigan: Harper, 1957. 310 p.

EFE. Spotify completa 10 anos como ‘salvador’ da indústria fonográfica. **Revista Veja**, 6 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/spotify-completa-10-anos-como-salvador-da-industria-fonografica/>>. Acesso em: 08 out. 2018.

ESTEVEVES, L. A. Rivalidade após entrada: o impacto imediato do aplicativo Uber sobre as corridas de táxi porta-a-porta. **Documentos de Trabalho 03/2015**, Departamento de Estudos Econômicos, CADE: Brasília, dez. 2015. 26 p. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/noticias/rivalidade-apos-entrada-o-impacto-imediato-do-aplicativo-uber-sobre-as-corridas-de-taxi.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

EUROPEAN COMISSION. **Better regulation: why and how**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en>. Acesso em: 04 abr. 2018 (a).

EUROPEAN COMISSION. **Crescimento: Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_pt>. Acesso em: 20 jul. 2018 (b).

EVANS, D. S.; SCHMALENSEE, R. **Matchmakers: the new economics of multisided plataformas**. 1ª ed. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press, 2016. 272p.

FAUSTINO, R. **Novas soluções podem levar Brasil a 60% de pagamentos por meios eletrônicos**. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mercado/noticia/2018/06/novas-solucoes-podem-levar-brasil-60-de-pagamentos-por-meios-eletronicos.html>>. Acesso em: 30 out. 2018

FEIGELSON, B. A relação entre modelos disruptivos e o direito: estabelecendo uma análise metodológica baseada em três etapas. In: FREITAS, R. V. de; RIBEIRO, L. C.; FEIGLESON, B. (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. [1ª ed.]. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 49-60.

FIANI, R. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998. 30p.

FREITAS, R. V. de; RIBEIRO, L. C.; FEIGLESON, B. (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. [1ª ed.]. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 568p.

FROMM, G. (Ed.). [1st. ed.]. **Studies in Public Regulation**. Boston: MIT Press, 1981. 400p.

GERVAIS, D. The Regulation of Inchoate Technologies ESSAY. **Houston Law Review**, [S. l.], n. 3, v. 47, p. 20-44, 2010.

GOMIDE, A. D. Á. **Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Texto para Discussão n° 1334. Brasília: Ipea, 2008. 27p.

GUERRA, S. Riscos, assimetria regulatória e o desafio das inovações tecnológicas. In: FREITAS, R. V. de; RIBEIRO, L. C.; FEIGLESON, B. (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. [1ª ed.]. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 83–98.

HASKEL, J.; WESTLAKE, S. **Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy**. Edição Kindle. Princeton University Press, 2017. 283p.

HOLLEY, P. Scooter use is rising in major cities. So are trips to the emergency room. **The Washington Post**, Democracy dies in Darkness, 6 September 2018. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/business/economy/scooter-use-is-rising-in-major-cities-so-are-trips-to-the-emergency-room/2018/09/06/53d6a8d4-abd6-11e8-a8d7-0f63ab8b1370_story.html?noredirect=on&utm_term=.e6e13404cb76>. Acesso em: 14 out. 2018.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**. Seus ciclos e subsistemas. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305p.

JOSKOW, P. L.; NOLL, R. G. Regulation in Theory and Practice: An Overview. In: FROMM, G. (Ed.). [1st. ed.]. **Studies in Public Regulation**. Boston: MIT Press, 1981. p. 1-78.

KAHN, A. Deregulation: Looking Backward and Looking Forward. **Yale Journal of Regulation**, [S. l.], n. 2, v. 7, p. 325-354, 1990.

KATZ, V. Regulating the Sharing Economy. **Berkeley Technology Law Journal**, [S. l.], n. 4, v. 30, p. 1067-1126, 2015.

LASSWELL, H. D. **The decision process**: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland Press, 1956. 23 p.

LEAL, T. A. C. B. Aspectos legais e econômicos dos serviços de transporte individual de passageiros - táxis, Uber e serviços assemelhados. **Textos para Discussão**, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Brasília, v. 212, p. 1-12, out. 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528962/Textos_para_discussao_212.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 fev. 2017.

LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the Politics of Regulation**. [1st. ed]. Israel: The Hebrew University of Jerusalem, 2011. 695p.

LIBECAP, G. D. Deregulation as an instrument in industrial policy. **Journal of Institutional and Theoretic Economics**, [S. l.], v. 142, p. 71-74, 1986.

LISTOKIN, Y. Learning Through Policy Variation. **Yale Law Journal**, [S. l.], v. 118, n. 3, p. 480-553, 2008.

LOWI, T. J. Distribution, Regulation, Redistribution: the functions of government. In: RIPLEY, R. B. (org). **Public policies and their politics: thecniques of government control**. Nova York: Norton, 1966, p. 27-40.

_____. Distribution, Regulation, Redistribution: the functions of government. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy**, the Essential Readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**, São Paulo: Fundação Editora UNESP, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. 288p.

MARQUES NETO, F. de A.; FREITAS, R. V. De. Uber, Whatsapp, Netflix - novos quadrantes da publicatio e assimetria regulatória. In: FREITAS, R. V. de; RIBEIRO, L. C.; FEIGLESON, B. (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. [1^a ed]. Belo Horizonte: Fórum, 2017 p. 17-48.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea : uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 130, p. 42–54, maio/ago. 2014. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40/35>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. [1^a ed.]. Editora Saraiva, 2006. p. 51-74

MATOS, G. M. De. MARKETPLACE: necessidade de regulamentação específica ao comércio eletrônico e aplicação temporária da lei de locações às questões atinentes ao ponto comercial. In: FREITAS, R. V. de; RIBEIRO, L. C.; FEIGLESON, B. (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. [1^a ed]. Belo Horizonte: Fórum, 2017 p. 433-445.

MATTOS, P. ; PRADO, M. M.; ROCHA, J. P. C. V. de; COUTINHO, D. R.; OLIVA, R. (Orgs.) **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004. 301p.

MATTOS, P. T.; PRADO, M. M.; ROCHA, J. P. C. V. de; COUTINHO, D.R.; OLIVA, R. (orgs.) **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. 2^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. 188p.

MAZZUOLI, V. De O. **Curso de direito internacional público**. 4^a ed. [S. l.]. Selo Editorial Forense, 2010. 1144p.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs setor privado**. Kindle edition. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. 320p.

MENDES, M. **Por que a intervenção do governo pode gerar prejuízos à sociedade?**. 6 p. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2011/05/por-que-a-intervencao-do-governo-pode-gerar-prejuizos-a-sociedade.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2018a.

_____. **Por que o governo deve interferir na economia?**. 8 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4207839/mod_resource/content/1/por-que-o-governo-deve-interferir-na-economia.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2018b.

MENDES, G. F. ; SARLET, I. W.; COELHO, A. Z. P. (Coords.) **Direito, Inovação e tecnologia** - Vol. 1 - Série Direito, Inovação e Tecnologia. 1^a ed. .São Paulo: Saraiva, 2015. 368p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Nota Técnica n.º 06013/2016/DF /COGUN/SEAE/MF. Análise dos Impactos Concorrenciais da Introdução do Aplicativo Uber no Mercado Relevante de Transporte Individual de Passageiros. **Secretaria de Desenvolvimento Econômico**, Brasília, DF, 04 fev. 2016. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrencia/2016/nt-6013_2016.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2017.

MOLINARO, C. A.; SARLET, I. W. Apontamentos sobre direito, ciência e tecnologia na perspectiva de políticas públicas sobre regulação em ciência e tecnologia. In: MENDES, G. F. ; SARLET, I. W.; COELHO, A. Z. P. (Coords.) **Direito, Inovação e tecnologia** - Vol. 1 - Série Direito, Inovação e Tecnologia. 1^a ed. .São Paulo: Saraiva, 2015, p. 85-128.

MOTTA, M.; SALGADO, L. H. **Política de concorrência: teoria e prática e sua aplicação no Brasil**. 1^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 336p.

NYBO, E. F. A regulação do mercado de aplicativos de táxi. In: FREITAS, R. V. de; RIBEIRO, L. C.; FEIGLESON, B. (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. [1^a ed.]. Belo Horizonte: Fórum, 2017 p. 371-385.

O GLOBO, A. **Taxistas e motoristas de Apps de transporte protestam em Brasília**. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5178484/taxistas-e-motoristas-de-apps-de-transporte-protestam-em-brasil>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Boston: Harvard University Press, 1965. 208p.

PELTZMAN, S. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. **Brookings Papers: Microeconomics**, v. 2, p. 1-59, Aug. 1989.

POSNER, R. A. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, P. ; PRADO, M. M.; ROCHA, J. P. C. V. de; COUTINHO, D. R.; OLIVA, R. (Orgs.) **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 49-80.

PROSSER, T. Regulation and social solidarity. **Journal of Law and Society**, [S. l.], n. 3, v. 33, p. 364-387, Aug. 2006.

PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A.; LIMONJI, F. O que mantém as democracias? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S. l.], n. 40-41, p. 96-135, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000200006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 05 jul. 2018

RAGAZZO, V. E. J. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. [1ª ed.]. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2011. 475p.

REICH, N. A crise regulatória: ela existe e pode ser resolvida? In: MATTOS, P. T.; PRADO, M. M.; ROCHA, J. P. C. V. de; COUTINHO, D.R.; OLIVA, R. (orgs.) **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 17-52.

RIBEIRO, L. C. A instrumentalidade do Direito Administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. In: FREITAS, R. V.; RIBEIRO, L. C.; FEIGELSON, B. (coords.) **Regulação e novas Tecnologias**. [1ª ed.]. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 61-82.

SALGADO, L. H. **Economia política da ação antitruste**. [1ª ed.]. São Paulo: Editora Singular, 1997. 205p.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd, Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. 488p.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 188p.

SEMUELS, A. **Why Does Sweden Have So Many Start-Ups?** Disponível em: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/09/sweden-startups/541413/?utm_source=atlib>. Acesso em: 28 set. 2017.

SILVA, R. A.; DE PAIVA, M. S.; DINIZ, G. S. Desafios jurídico-regulatórios e economia compartilhada: elementos para uma reflexão crítica. **Scientia Iuris**, [S. l.], n. 2, v. 21, p. 98-125, 2017.

STIGLER, G. J. A teoria da regulação econômica, In: MATTOS, P. ; PRADO, M. M.; ROCHA, J. P. C. V. de; COUTINHO, D. R.; OLIVA, R. (Orgs.) **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 23-48.

STONE, A. **Regulation and its alternatives**. Politics and public policy series. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1982. 290p.

SUPER, D. A. Against flexibility. **Cornell Law Review**, [S. l.], v. 96, n. 6, p. 1375-1468, 2011.

SUNSTEIN, C. R. **After the rights revolution: reconceiving the Regulatory State**. Harvard University Press. 1991. 296p.

_____. **Simpler: the future of government**. Simon & Schuster, kindle edition, 2014a. 273p.

_____. The Regulatory Lookback. **Boston University Law Review**, Discussion Paper n° 776, p. 579-602, Jun. 2014b.

TEODORO, M. C.; D'AFONSECA, T.; ANTONIETA, M. Disrupção, economia compartilhada e o fenômeno Uber. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, n. 39, v. 20, p. 1-30, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/14661/11373>>. Acesso em: 20 out. 2018.

THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy**, the Essential Readings. [1st. ed.]. New Jersey: Prentice Hall, 1995. 464p.

VENTURIN, E. L. **ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO REGULATÓRIO : A (des) regulação como defesa dos interesses do consumidor**. 187p. Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/179918/348337.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 out. 2017.

VISCUSI, W. K.; HARRINGTON JR, J. E.; VERNON, J. M. MIT (Ed.). **Economics of regulation and antitrust**. [1st. ed.]. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2005. 1000p.

WEST, D. M. **Internet shutdowns cost countries \$2.4 billion last year**. Center for Technology and Innovation at Brookings, Washington, DC, Oct. 2016. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/10/intenet-shutdowns-v-3.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

WIKIPEDIA. **Net neutrality in the United States**. Disponível em: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Net_neutrality_in_the_United_States#FCC_attempts_at_enforcing_net_neutrality_\(2005%E2%80%932010\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Net_neutrality_in_the_United_States#FCC_attempts_at_enforcing_net_neutrality_(2005%E2%80%932010))>. Acesso em: 14 out. 2018.

WU, T. **Agency threats**. Essay, Duke Law Scholarship Repository, 2011. 17p. Disponível em:

<<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1506&context=dlj>>.
Acesso em: 11 out. 2018.

APÊNDICE A - MODELO DOS QUESTIONÁRIOS

I.1 MODELO PARA O SETOR PRIVADO: INOVAÇÃO DISRUPTIVA

Definições (para efeito do questionário):

- **Desregulação:** remoção ou redução/simplificação de regulação existente
- **Inovação disruptiva na internet:** modelos de negócios que usam maciçamente tecnologia de comunicação para promover serviços com escala maior que os negócios já estabelecidos e corrigindo falhas de mercado que impediam aumento de escala

PARTE I - Desregulação

Pergunta 1: Você considera o modelo de negócios que você representa como inovação disruptiva?

Pergunta 2: Seu modelo de negócios levou à correção de alguma falha de mercado? Qual?

- a) Concorrência insuficiente;
- b) assimetria de informação;
- c) externalidades (desarranjo econômico ou social causado por atuação imperfeita de um agente de mercado);
- d) seleção adversa;
- e) risco moral;
- f) outras (cite)

Pergunta 3: A correção das falhas de mercado identificadas na questão anterior levou à necessidade de mudar as normas (legais e infralegais) do seu setor de atividade, ou seja, à desregulação? Essas mudanças nas normas ocorreram? Você poderia descrever algumas dessas mudanças?

Pergunta 4: Caso positivo em relação anterior, em que momento a desregulação começa a ser discutida? Essa discussão é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

Pergunta 5: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação? (indique quantos quiser)

- a) Influência de grupos de pressão contrários
- b) Influência de concorrentes;
- c) Influência de fornecedores e/ou clientes

- d) Dificuldade com a burocracia estatal
- e) Dificuldade com o na mudança de legislação (federal; estadual ou municipal) em virtude do processo legislativo
- f) Outras (cite)

Pergunta 6: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

Pergunta 7: Você conhece/pode descrever alguma experiência internacional de desregulação em seu setor de atividade? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

PARTE II – Novas regulações

Pergunta 8: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Caso positivo, há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

Pergunta 9: De uma forma geral, você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação?

Pergunta 10: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

- a) Lei autoaplicável;
- b) Regulação por agências reguladoras;
- c) Regulação ministerial;
- d) Autorregulação

I.2 MODELO PARA O SETOR PRIVADO: SETOR REGULADO

Definições (para efeito do questionário):

- **Desregulação:** remoção ou redução/simplificação de regulação existente
- **Inovação disruptiva na internet:** modelos de negócios que usam maciçamente tecnologia de comunicação para promover serviços com escala maior que os negócios já estabelecidos e corrigindo falhas de mercado que impediam aumento de escala.

Pergunta 1: Com as atuais inovações na internet, você considera que seu modelo de negócio ainda precisa ser submetido à mesma forma de regulação?

Pergunta 2: Caso a resposta anterior seja positiva, que falha no mercado foi corrigida?

- a) Concorrência insuficiente;
- b) assimetria de informação;
- c) externalidades (desarranjo econômico ou social causado por atuação imperfeita de um agente de mercado);
- d) seleção adversa;
- e) risco moral;
- f) outras (cite)

Pergunta 3: A desregulação chegou a ser discutida com seu setor? Essa discussão é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

Pergunta 4: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação? (indique quantos quiser)

- a) Influência de grupos de pressão contrários
- b) Influência de concorrentes;
- c) Influência de fornecedores e/ou clientes
- d) Dificuldade com a burocracia estatal
- e) Dificuldade com a mudança de legislação (federal; estadual ou municipal) em virtude do processo legislativo
- f) Outras (cite)

Pergunta 5: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

Pergunta 6: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Por quê?

Pergunta 7: Você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação? Considera que há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

Pergunta 8: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

- a) Lei autoaplicável;
- b) Regulação por agências reguladoras;
- c) Regulação ministerial;
- d) Autorregulação

Pergunta 9: Você conhece alguma experiência internacional de desregulação em seu setor de atividade? Poderia descrevê-la? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

I.3 MODELO PARA O GOVERNO

Definições (para efeito do questionário):

- **Desregulação:** remoção ou redução/simplificação de regulação existente
- **Inovação disruptiva na internet:** modelos de negócios que usam maciçamente tecnologia de comunicação para promover serviços com escala maior que os negócios já estabelecidos e corrigindo falhas de mercado que impediam aumento de escala

Pergunta 1: Os modelos de negócios voltados para inovação disruptiva na internet estão impulsionando a discussão sobre desregulação no Brasil? Pode citar exemplos?

Pergunta 2: Caso a resposta anterior seja positiva, quais falhas de mercado estão sendo corrigidas?

- a) Concorrência insuficiente;
- b) assimetria de informação;
- c) externalidades (desarranjo econômico ou social causado por atuação imperfeita de um agente de mercado);
- d) seleção adversa;
- e) risco moral;
- f) outras (cite)

Pergunta 3: A discussão sobre desregulação é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

Pergunta 4: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação? (indique quantos quiser)

- a) Influência de grupos de pressão contrários
- b) Influência de concorrentes;
- c) Influência de fornecedores e/ou clientes
- d) Dificuldade com a burocracia estatal
- e) Dificuldade com a mudança de legislação (federal; estadual ou municipal) em virtude do processo legislativo
- f) Outras (cite)

Pergunta 5: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

Pergunta 6: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Por quê?

Pergunta 7: Você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação? Considera que há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

Pergunta 8: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

- a) Lei autoaplicável;
- b) Regulação por agências reguladoras;
- c) Regulação ministerial;
- d) Autorregulação

Pergunta 9: Você conhece alguma experiência internacional positiva de desregulação para essas tecnologias? Poderia descrevê-la? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS

II.1 QUESTIONÁRIO 1 (INOVAÇÃO DISRUPTIVA)

Pergunta 1: Você considera o modelo de negócios que você representa como inovação disruptiva?

(R) Sim. Pois ele permitiu que pequenos empreendedores consigam comercializar seus produtos ou serviços para clientes que eles não conseguiam atingir antes da existência dos marketplaces

Pergunta 2: Seu modelo de negócios levou à correção de alguma falha de mercado? Qual?

(R) Assimetria de informação: deu mais informações para o consumidor comparar preço e qualidade

Externalidades: consumidor não precisa pegar um veículo para consumir um produto que antes ele não conseguia ter acesso dentro de casa;

Custos e burocracia: Você realmente diminui muito o custo, porque você promove mais competições em alguns aplicativos de marketplace

Pergunta 3: A correção das falhas de mercado identificadas na questão anterior levou à necessidade de mudar as normas (legais e infralegais) do seu setor de atividade, ou seja, à desregulação? Essas mudanças nas normas ocorreram? Você poderia descrever algumas dessas mudanças?

(R) Sim, mas as alterações ainda são incipientes. O caso emblemático é o de transporte individual de passageiros que acabou colocando um peso/responsabilidade no poder público para desregular o táxi na forma de promover competição. No caso dos marketplaces, não seria uma desregulamentação, mas uma regulamentação já que o marketplaces em si não tem um embate de concorrente.

Pergunta 4: Caso positivo em relação anterior, em que momento a desregulação começa a ser discutida? Essa discussão é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

(R) O setor não discute desregulação com o governo. Muito pelo contrário, em alguns casos a gente discute uma regulação para sanar algumas questões jurídicas e tributárias, porque no desenho brasileiro, se você não está enquadrado em alguma coisa, o pior pode acontecer contigo.

Pergunta 5: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação?
(indique quantos quiser)

(R) *Apesar de entender que não há um processo de desregulação específico para o setor de marketplaces, apontou que nas discussões com o governo, com o foco em regulação, as maiores dificuldades seria a dificuldade em lidar com a burocracia estatal por conta da assimetria de informação (não entender o que é o serviço em si) e os custos tributários*

Pergunta 6: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

(R) *Sem resposta, já que desregulação não é uma issue lidada*

Pergunta 7: Você conhece/pode descrever alguma experiência internacional de desregulação em seu setor de atividade? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

(R) *Modelo canadense de regulação de meios de pagamento no marketplaces onde o pagamento vai diretamente via banco central e não precisa ficar abaixo de uma bandeira específica. Acho que é possível tentar aplicá-lo no Brasil.*

Pergunta 8: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Caso positivo, há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

(R) *Se for identificado problema que enseje uma política pública, sim. Mas há não inovações. O que há são tentativas de levar regulação antiga para o modelo novo. Por exemplo, o Bacen está tentando regulamentar marketplaces de maneira indireta como meio de pagamentos, encaixando o tradicional como novo. Há um PL do dep. Lucas Vergílio que impõe taxa fixa de serviço prestado, diversas responsabilidades civis e penais (PL 7579/17)*

Pergunta 9: De uma forma geral, você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação?

(R) *Cada caso é um caso. (exemplos são ruins)*

Pergunta 10: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

(R) *Hoje seria autorregulação. O peso regulatório robusto impediria esses negócios de se desenvolverem no país. Mas é uma escolha temporal. Pode ser que daqui uns dois anos eu tenha uma outra resposta.*

II.2 QUESTIONÁRIO 2 (INOVAÇÃO DISRUPTIVA)

Pergunta 1: Você considera o modelo de negócios que você representa como inovação disruptiva?

(R) Sim. Temos vários modelos de negócios e todos são disruptivos. Se for para adotar modelos que já existem aí, a gente não faz. Somos marketplaces, meios de pagamento, fintechs (temos operação de crédito) e uma operação de logística sem caminhão, o que é bem inovador.

Pergunta 2: Seu modelo de negócios levou à correção de alguma falha de mercado? Qual?

(R) Sim. Superação da concorrência insuficiente, em especial a gerada pelo monopólio estatal de entrega de produtos e redução de ineficiências geradas por essa concorrência insuficiente (tanto na entrega, quanto nos meios de pagamentos).

Pergunta 3: A correção das falhas de mercado identificadas na questão anterior levou à necessidade de mudar as normas (legais e infralegais) do seu setor de atividade, ou seja, à desregulação? Essas mudanças nas normas ocorreram? Você poderia descrever algumas dessas mudanças?

(R) Sim. Alteração na Portaria da Secretaria de Administração Tributária que atualizou a lei de armazéns para a realidade tributária do comércio eletrônico sobre retirando obrigações acessórias que vem nos regulamentos de ICMS, uma vez que os produtos lá dentro não são meus.

Pergunta 4: Caso positivo em relação anterior, em que momento a desregulação começa a ser discutida? Essa discussão é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

(R) Desregulação nunca vem de regulador. Quando identificamos o problema e é trazida sempre pelo setor regulado, junto com uma tentativa de solução, se não haverá tendência de manutenção do status quo

Pergunta 5: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação? (indique quantos quiser)

(R) Dificuldade com a burocracia estatal e com os parlamentares devido a tendência de deixar as coisas como está ou se movimentar apenas para barrar. A reforma tributária é um bom exemplo. Todo mundo sabe que sistema tributário está ruim, mas ninguém que está imbuído da missão de pensar o sistema tributário, de executá-lo, tenta melhorar.

Pergunta 6: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

(R) No Executivo porque ele é o regulador por Excelência. Quando Legislativo age como regulador, também vira problema (reforma tributária, por exemplo). O judiciário também conseguiu a façanha de se tornar um problema, já que o Supremo pode interpretar da maneira que quiser.

Pergunta 7: Você conhece/pode descrever alguma experiência internacional de desregulação em seu setor de atividade? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

(R) Desregulação no meu setor, não. De regulação positiva é a GDPR. Foi replicada de certa forma pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais do Brasil que não é perfeita, mas é uma norma que diz o que pode e não pode ser feito aqui. Garante segurança. Ter a norma foi um bom exemplo para o Brasil

Pergunta 8: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Caso positivo, há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

(R) Sim. Mais por uma questão cultural do que jurídico. No Brasil temos um grande apego à existência de regulação. Brasileiro vive assim: “Está escrito em algum lugar que eu posso fazer? Então eu posso fazer.” Mas a inovação na regulação sempre da gente. Estamos tentando melhorar a regulação de uma forma geral. Exemplo é o caso dos armazéns

Pergunta 9: De uma forma geral, você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação?

(R) Positivas as propostas pelo setor e pelo Executivo. As do Legislativo tendem a ser péssimas.

Pergunta 10: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

(R) Lei autoaplicável, embora seja um pouco utópico, principalmente com o Judiciário que a gente tem. Agência reguladora seria a exceção, que é o caso da lei de proteção de dados. Regulação ministerial é muito volátil e pessoalmente eu não acredito em autorregulação porque você sempre tem os players de mercado que são maiores e vão tender a trazer coisas para o interesse deles.

II.3 QUESTIONÁRIO 3 (INOVAÇÃO DISRUPTIVA)

PARTE I - Desregulação

Pergunta 1: Você considera o modelo de negócios que você representa como inovação disruptiva?

(R) Sim, mas devido à criação de novos processos para melhorar formas de trabalho.

Pergunta 2: Seu modelo de negócios levou à correção de alguma falha de mercado? Qual?

(R) Não havia problema regulatório específico, entretanto, nossas inovações ajudam a reduzir ineficiências.

Pergunta 3: A correção das falhas de mercado identificadas na questão anterior levou à necessidade de mudar as normas (legais e infralegais) do seu setor de atividade, ou seja, à desregulação? Essas mudanças nas normas ocorreram? Você poderia descrever algumas dessas mudanças?

(R) Atividade não leva à desregulação, mas a regulação pontual para melhorar a demanda sobre os serviços. Apenas em um caso levou à desregulação, não por conta de correção de falhas de mercado, mas por conta de regulação errada do governo. Caso foi Decreto 8135/13 e Norma complementar 14 (GSI): alterações evitaram que se mantivessem todas as informações de brasileiros em datacenters em território nacional.

Pergunta 4: Caso positivo em relação anterior, em que momento a desregulação começa a ser discutida? Essa discussão é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

(R) Não se aplica. Seria uma discussão sobre regulação correta, quando enxergamos dificuldade no arcabouço legal para fornecimento do serviço.

Pergunta 5: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação? (indique quantos quiser)

(R) Sob viés de regulação correta: ideologia (governo durante um tempo possuía má vontade para tratar com empresas de tecnologias americanas) e falta de conhecimento sobre como e se regular (assimetria de informação)

Pergunta 6: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

(R) Legislativo, em virtude da alta assimetria de informação

Pergunta 7: Você conhece/pode descrever alguma experiência internacional de desregulação em seu setor de atividade? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

(R) Modelo ideal seria um híbrido entre União Europeia (regulação principiológica) e EUA (concorrência), mas não é aplicável ao Brasil.

PARTE II – Novas regulações

Pergunta 8: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Caso positivo, há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

(R) Necessário analisar caso a caso. Sem inovações regulatórias. Entretanto, há dois exemplos positivos de regulações no Brasil:

- Estratégia nacional de transformação digital aponta uma determinação positiva do governo em se transformar digitalmente além de propor regulações internas para acelerar o processo de adoção tecnológica
- Plano nacional de internet das coisas: estímulo de investimento para IoT e regras para se conviver com padrões internacionalmente aceitos).

Pergunta 9: De uma forma geral, você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação?

(R) Difícil generalizar. Se for uma regulação principiológica e sob padrões internacionalmente aceitos, seria positiva. Destaca-se como positiva a determinação do governo em se transformar digitalmente

Pergunta 10: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

(R) Autorregulação

II.4 QUESTIONÁRIO 4 (INOVAÇÃO DISRUPTIVA)

PARTE I - Desregulação

Pergunta 1: Você considera o modelo de negócios que você representa como inovação disruptiva?

(R) Sim. Além de promover mudanças na regulação, ele corrigiu falhas de mercado reduzindo drasticamente os custos de fixos e de transação, além de diminuir a concentração do mercado. Exemplos: aumentando a renda do nosso parceiro em 40% na média reduziu os valores de aluguel de pontos dos parceiros em 70%; redução do comércio de licenças.

Pergunta 2: Seu modelo de negócios levou à correção de alguma falha de mercado? Qual?

- Concorrência insuficiente;
- Assimetria de informação;
- Externalidades: Ineficiências do governo com fiscalização e fornecimento de banco de dados com informações de mobilidade
- Seleção adversa: homologação permitiu que o cliente selecione o melhor provedor de serviço

Pergunta 3: A correção das falhas de mercado identificadas na questão anterior levou à necessidade de mudar as normas (legais e infralegais) do seu setor de atividade, ou seja, à desregulação? Essas mudanças nas normas ocorreram? Você poderia descrever algumas dessas mudanças?

(R) Sim:

- DEC 56489/15 SP e portarias que os regulamentaram flexibilizaram regras para o serviço de táxi (taxímetro digital, melhorando eficiência do gasto e possibilidade de variação de preços)
- DEC 5681/16 SP e Lei 13640/18 que permitiram o transporte remunerado de passageiros;
- Legislação permitindo desconto em táxis: quebrado o monopólio natural (mais de 40 mil agentes competindo no mercado)

Pergunta 4: Caso positivo em relação anterior, em que momento a desregulação começa a ser discutida? Essa discussão é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

(R) Veio do setor privado. Surgiu a partir do momento em que o aplicativo ganhou escala e começou a haver resistência ao serviço por atores já estabelecidos

Pergunta 5: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação? (indique quantos quiser)

- Influência de grupos de pressão contrários
- Dificuldade com a burocracia estatal: por conta da assimetria de informação por conta de dificuldades geracionais e de compreensão da operação;
- Dificuldade com o na mudança de legislação (federal; estadual ou municipal) em virtude do processo legislativo
- Outros: conflito em relação à competência de cada ente para desregular ou regular

Pergunta 6: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

(R) Legislativo e Executivo: no primeiro caso pela concorrência entre os grupos de pressão (processo que resultou na Lei 13640/18 é exemplo) e em ambos os casos pela dificuldade de compreensão do que é a inovação em si. Judiciário, por outro lado, tem sido bem progressista e ajudado o setor.

Pergunta 7: Você conhece/pode descrever alguma experiência internacional de desregulação em seu setor de atividade? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

(R) Não uma desregulação específica, mas uma adaptação de regulação: caso das bikes elétricas e scooters em São Francisco. Governo se antecipou e fez uma regulação mínima antes de liberar a permissão. Difícil aplicação no Brasil: velocidade de reação do Estado é muito maior lá

PARTE II – Novas regulações

Pergunta 8: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Caso positivo, há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

(R) Sim, mas as regulações têm de ser progressistas de forma que permitam a atividade, sem impor limites de preços e ofertas. Não pode haver invasão de competências e não pode haver captura. Sem grandes exemplos de inovações no Brasil ainda: setor trabalha por regulação que permita variação de preços.

Pergunta 9: De uma forma geral, você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação?

(R) Positivas: discussões estão avançando e permitem avançar na oferta do serviço. Atuação do judiciário tem sido positiva, ajudando bastante. Numa escala de 1 a 10, daria nota 6.

Pergunta 10: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

(R) Lei autoaplicável: por estabelecer segurança jurídica, especialmente se ela for baseada em um caso concreto

II.5 QUESTIONÁRIO 5 (SETOR REGULADO)

PARTE I - Desregulação

Pergunta 1: Ao seu ver, as inovações disruptivas da internet têm levado a correções das falhas de mercado e consequente desregulação no Brasil? Quais falhas no mercado foram corrigidas?

(R) Tem levado à desregulação, mas não tanto pela correção de falhas de mercado, mas por tornar a regulação anterior obsoleta (exemplo da Telecom e de licenças de táxi), criando custos excessivos para os incumbentes. Não vejo mecanismos eficientes de *enforcement* da inovação sobre o Estado para justificar a derrubada de uma regulação ou de uma barreira de entrada.

Pergunta 2: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação? (indique quantos quiser)

(R) Todas as alternativas apresentadas são problemáticas, entretanto a principal é a formação de coalizão crítica transversal para desregulação (governo, consumidor, opinião pública e setor privado)

Pergunta 3: Quando ela acontece, em que momento a desregulação começa a ser discutida? Essa discussão é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

(R) De fora. Apesar do governo ter empreendedores políticos, o governo não tem capacidade de iniciar a desregulação sozinho. Vem sempre do mercado.

Pergunta 4: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

(R) Judiciário. O excesso de judicialização parece indicar uma tendência à manutenção *status quo* (o exemplo é terceirização). Não vejo maiores problemas com o legislativo em si, é a dificuldade em formar coalizão para defesa de interesse.

PARTE II – Novas regulações

Pergunta 5: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Por quê?

(R) Sim. Novas regulações acontecem não só por falhas de mercado, mas por demandas sociais e políticas que as desejam ainda que não haja falha de mercado. Além disso, setores tendem a buscar regulação para se proteger. Não vejo nenhuma dessas inovações que não tenham tentado se proteger criando barreiras legais aos concorrentes, não necessariamente legais

(Google, por exemplo: capacidade computacional), além se protegem com estratégias de rede (coalizões)

Pergunta 6: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê? Caso a caso

(R) Autorregulação: Brasil precisa trabalhar nisso. Temos uma visão muito legalista das coisas

Pergunta 7: De uma forma geral, você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação? Considera que há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

(R) Estão melhorando com o tempo. Apesar de não haver inovações, os reguladores estão ouvindo os setores no debate e tem deixado lacunas propositais para não impedir a inovação no futuro.

Pergunta 8: Você conhece alguma experiência internacional de desregulação positiva nesse setor? Poderia descrevê-la? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

(R) **Estônia:** baixo custo para abrir empresas com CNPJ de lá, sem precisar ir para o país e você pode prestar serviços dentro da União Europeia sem nunca precisar ir lá. Ataca diretamente a barreira de entrada. É a disrupção da própria economia.

II.6 QUESTIONÁRIO 6 (SETOR REGULADO)

Pergunta 1: Com as atuais inovações na internet, você considera que seu modelo de negócio ainda precisa ser submetido à mesma forma de regulação?

(R) Deve ser desregulamentado. Há dois anos setor trabalha contra as assimetrias regulatórias em relação às inovações: quatro órgãos reguladores (MCTIC, Anatel, Ancine e Cultura). Isso torna o mercado extremamente anticompetitivo.

Pergunta 2: Caso a resposta anterior seja positiva, que falha de mercado foi corrigida?

(R) Não é tanto uma questão de correção de falha de mercado, mas de assimetria regulatória. As inovações concorrem no mesmo mercado sem nenhum peso regulatório e custos (financeiros e de transação) que os incumbentes possuem. Dessa forma, a briga do setor é para nossa desregulamentação para garantir a competitividade do mercado.

Pergunta 3: A correção das falhas de mercado identificadas na questão anterior levou à necessidade de mudar as normas (legais e infralegais) do seu setor de atividade, ou seja, à desregulação?

Essas mudanças nas normas ocorreram?

Você poderia descrever algumas dessas mudanças?

(R) Regras envolvendo veiculação de conteúdo político, regras trabalhistas setoriais específicas, regras de renovação de concessão.

Pergunta 4: A desregulação chegou a ser discutida com seu setor? Essa discussão é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

(R) Sempre é setor, especialmente por serem concessão de Estado

Pergunta 5: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação?

(R) Principais: dificuldade com burocracia estatal e dificuldade com a mudança de legislação. Influência de grupos de pressão contrários também, mas muito menos sensível que os outros.

Pergunta 6: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

(R) Legislativo por conta de amarras ideológicas contra os projetos e por conta da demora para alteração de leis. Executivo anda quase pari passu por conta das alterações constantes no governo e por conta do excesso de órgãos nos regulando

Pergunta 7: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações?

Por quê?

(R) Regulação bem pontual, apenas para garantir condições de competição em igualdade.

Pergunta 8: Você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação? Considera que há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

(R) Está no caminho positivo: discussão está na agenda. Sem inovações regulatórias, mas diversos pontos estão sendo discutidos (fake news, dados pessoais, por exemplo).

Pergunta 9: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

(R) **Regulação** por agências reguladoras e autorregulação, que podem gerar normas menos politizadas e **autorregulação**.

Pergunta 10: Você conhece alguma experiência internacional de desregulação em seu setor de atividade? Poderia descrevê-la? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

(R) Mercado americano: todas atividades concentradas na FCC. Desenho institucional deles é melhor que o nosso que observa o comportamento do mercado para tomar medidas regulatórias. Por não se pautar por leis, mas por atos administrativos, tem uma maior liberdade para flexibilizar ou restringir às normas (a cada dois a quatro anos). É um *mindset* econômico. Não se aplica no Brasil. CADE seria o mais próximo, mas tem competência apenas concorrencial e não se aplica ao nosso setor.

Europa não é um bom modelo porque tem modelo voltado para concessão para setor público produzir conteúdo. Modelo extremamente estatizante.

Infelizmente, nossa dificuldade em mudar as regras, acaba nos deixando cerca de 2 a 3 anos sempre atraso em relação ao mercado americano e europeu. A gente acaba sempre adotando um modelo próprio, o que tende a atrasar a gente em relação ao mercado mundial: há uma tendência sempre em regular e restringir e acaba não olhando as mudanças que estão acontecendo aí fora. O Brasil é o país onde as pessoas mais se informam pelo whatsapp e os planos de governo falam em regulação da mídia, enquanto plataformas seguem desreguladas.

II.7 QUESTIONÁRIO 7 (GOVERNO)

Pergunta 1: Os modelos de negócios voltados para inovação disruptiva na internet estão impulsionando a discussão sobre desregulação no Brasil? Pode citar exemplos?

(R) Certamente. O caso das OTTs como um todo. Começou antes da Uber, desde o Skype, por não atender os mesmos regulamentos que o STFC ou SMP. O Netflix versus a TV por assinatura.

Pergunta 2: Caso a resposta anterior seja positiva, quais falhas no mercado estão sendo corrigidas?

(R) Concorrência insuficiente: a quebra do monopólio natural que a barreira de entrada impunha. Quando se fala de OTT, , você precisava fazer um investimento bilionário em infraestrutura, precisava ter escala nacional e agora com alguns computadores se consegue prestar o mesmo serviço

Pergunta 3: A discussão sobre desregulação é normalmente trazida pelo governo ou pelo setor regulado?

(R) Dos dois lados. Não preciso falar do setor privado, que em princípio é o maior beneficiário da desregulamentação. Mas do lado do governo, temos processos periódicos de reavaliar os regulamentos, e quando vai avaliar os próprios servidores, o próprio pessoal da casa, vai buscar, trazer regulamentos menos burocráticos. Entretanto algumas vezes isso tem um ônus muito grande para o servidor que as vezes precisa colocar o CPF na análise dele. Aí pode ter problemas com os órgãos de controle. Então tem de haver um interesse de boa parte dos servidores públicos mais liberais de entender que não dá para o Estado ser tão pesado, mas o servidor também é colocado numa situação ruim por conta do excesso de controle (regulamentação). Por conta disso, um critério nosso é: “tem alguém pedindo” se não houver, deixa. O lobby tem aí um papel a fazer. Agora, quando o setor privado não consegue entrar em acordo entre si, a menos que haja um benefício claro positivo para sociedade, o governo vai deixar como está.

Pergunta 4: Quais as principais dificuldades para promoção da desregulação? (indique quantos quiser)

(R) Primeiro: burocracia estatal (“sistema U”: AGU, TCU e CGU). É algo que nem sempre está tão claro para o mercado porque é uma coisa que a gente se preocupa internamente. Algumas vezes não precisamos passar pelo TCU

para saber que alguma coisa não vai passar. Muitas vezes o pessoal do setor privado não entende nosso nível de responsabilização.

Segundo: dificuldade com a mudança de legislação. Se tudo der certo, demora um ano para uma mudança de decreto e processo legislativo.

Terceiro: influência de grupo de pressão é uma questão complicadora para a tomada de decisão em si, onde o governo entende se a decisão vai pegar politicamente mal ou não. A influência de grupos de pressão para estender regulação existente para outro setor não acontece. Não no Executivo: para esse setor há uma dificuldade de captura do governo justamente porque o outro setor vai fazer força contrária. No Congresso acontece.

Pergunta 5: Onde estão as maiores dificuldades para desregulação: Executivo, Legislativo ou Judiciário? Pode citar exemplos?

(R) Legislativo por conta da influência de grupos de pressão e, em segundo lugar, o Judiciário por conta da reinterpretação das normas.

Pergunta 6: As inovações disruptivas da internet devem levar à novas regulações? Por quê?

(R) Precisam. A internet pode ter as mesmas falhas do mundo comum. Precisa garantir a concorrência, checar abuso de poder econômico, garantia de privacidade.

Pergunta 7: Você considera como positivas ou negativas as regulações sendo propostas para esse tipo de inovação? Considera que há inovações regulatórias sendo propostas? Pode citar exemplos?

(R) É um processo de amadurecimento. A gente não chegou lá, mas estamos chegando lá. Tem seus pontos positivos, mas também tem coisa negativa, inclusive captura de regulação pelo usuário. Acho que tem de tentar ao invés de partir da premissa de proibir logo.

Pergunta 8: Qual o processo regulatório seria o mais adequado para lidar com essas inovações e por quê?

R) Regulação por agências reguladoras é o melhor modelo porque é o que teria o melhor corpo técnico e estaria mais distante da influência política. Apesar do desprestígio grande dos últimos anos, que ainda é crescente, ainda considero o melhor modelo. Autorregulação também seria positiva, mas depende do caso. Se não tiver um efeito abusivo, é um bom caminho. Mas é difícil determinar isso. Regulação por agências é disparado o melhor modelo.

Pergunta 9: Você conhece alguma experiência internacional positiva de desregulação para essas tecnologias? Poderia descrevê-la? Em sua opinião, essa experiência poderia ser replicada no Brasil? Por quê?

(R) Modelo de sandbox regulatório da Inglaterra, onde o FCO nomina as empresas que vão estar atuando no mercado por um período de tempo sem regulação do Estado para que ele observe e posteriormente fazem regulação de acordo com os problemas que de fato surgem. No Brasil isso é extremamente possível porque nada escapa da análise do Judiciário, além de termos várias competências distribuídas em que é difícil “combinar com todo mundo”. Mesmo que consigamos, você sempre terá alguém que vai apelar para o Judiciário.