



Saúde e Sociedade

ISSN: 0104-1290

saudesoc@usp.br

Universidade de São Paulo

Brasil

Rocha de Oliveira, Robson

Dos conceitos de regulação às suas possibilidades

Saúde e Sociedade, vol. 23, núm. 4, outubro-diciembre, 2014, pp. 1198-1208

Universidade de São Paulo

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406263656009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Dos conceitos de regulação às suas possibilidades

From the concepts of regulation to their possibilities

## Robson Rocha de Oliveira

Coordenador do Internato do curso de graduação em Medicina.  
Escola de Ciências da Saúde. Universidade Anhembi Morumbi.  
E-mail: robson.oliveira@anhembimorumbi.edu.br

## Correspondência

Rua Dr. Almeida Lima, 1.134, Mooca, CEP 03164-000, São Paulo, SP, Brasil.

## Resumo

O termo regulação tem sido utilizado de forma muito diversa. Há uma variedade de significados, abordagens e objetivos, ora inter-relacionados, ora divergentes. Foi realizada uma revisão dos conceitos de regulação a partir das seguintes disciplinas: ciências da vida, direito, economia, sociologia e ciência política. O termo regulação apresenta significados múltiplos e é utilizado em distintas disciplinas. Nota-se que a evolução da noção de regulação não ocorreu de uma maneira linear, uma vez que as ideias relacionadas a esse termo não tiveram lugar em fases sucessivas de desenvolvimento e melhoria. No entanto, o que diferencia os conceitos de regulação é precisamente a definição das diversas formas de intervenção. Por fim, qualquer projeto consciente de intervenção para a melhoria da situação de saúde requer conceitos fundamentados sobre regulação. Justamente para romper com possíveis monopólios de interpretação. A partir dessa reflexão crítica, é possível aproximar-se tanto do contexto polissêmico que constitui os conceitos de regulação e de suas consequências para a análise de políticas públicas. **Palavras-chave:** Regulação; Direito Sanitário; Economia da Saúde; Regulação Social; Regulação Biológica.

## Abstract

The term regulation has been used in very different ways. There is a variety of meanings, approaches, and objectives, sometimes interrelated, sometimes divergent. A review of the concepts of regulation was conducted by means of the following disciplines: life sciences, law, economics, sociology, and political science. The term regulation has multiple meanings and it has been used in several disciplines. It is noticed that the evolution of the notion of regulation did not occur in a linear way, since the ideas related to this term did not take place in successive stages of development and improvement. However, what makes the concepts of regulation different from each other is precisely the definition of various intervention ways. Finally, any conscious intervention project to improve the health situation requires grounded concepts of regulation. Precisely to break with potential interpretation monopolies. By means of this critical reflection, it is possible to get closer both to the polysemous context that constitutes the concepts of regulation and its consequences for analyzing public policies.

**Keywords:** Regulation; Health Law; Health Economics; Social Regulation; Biological Regulation.

## Introdução

O *status* epistemológico do conceito de regulação é pouco estabelecido e a sua definição varia muito de acordo com os autores. Ainda hoje, parece muito difícil propor uma definição unificada desse conceito (Prévost, 2000).

Portanto, o conceito de regulação, ou melhor, os conceitos de regulação são de difícil precisão, pois são conceitos complexos. A partir do surgimento da ideia de regulação foram desenvolvidos diferentes conceitos e abordagens. Destaca-se que a conceitualização de regulação se faz por referência a tantos outros conceitos: o conceito de homeostase (biologia), de controle (mecânica), a ideia de poder e dominação (ciências políticas), autorregulação (economia).

A origem dos conceitos de regulação é de difícil sistematização, pois a compreensão da origem da denominação regulação depende de uma “conceitualização progressiva” (Canguilhem, 1977).

O conteúdo conceitual da regulação tem se tornado cada vez mais vago e impreciso, apesar de ser cada vez mais utilizado (Chevallier, 1995). O termo regulação apresenta significados múltiplos e é utilizado em distintas disciplinas. “O próprio termo é moderno e os dicionários aceitam-no, ainda, com prudência, buscando suas origens no século XV onde ele expressava, muito mais, a ideia de dominação” (Lemoigne, 1988, p. 6).

A consulta aos dicionários do século XIX revela que o uso do termo regulador (*régulateur*) precedeu o de regulação (*régulation*). No século XVIII, regulador era um termo da relojoaria, economia, política e também da mecânica celeste. Somente durante o século XX, na biologia e nas ciências sociais, o termo regulador passou a ter um emprego privilegiado (Canguilhem, 1968).

O termo regulação aparece no dicionário *Littré* em 1872 relacionado à mecânica. Ainda, destaca-se que a noção de regulação foi historicamente precedida por mais de um século por outra que designava dispositivos técnicos integrados em diferentes máquinas, ou seja, regulador (Rumelhard, 1994). Portanto, as ideias iniciais sobre regulador e ação reguladora são derivadas predominantemente da concepção sobre sistemas de controle.

Nas obras de Leibniz e Newton, do século XVIII, podem ser apreendidas algumas das ideias principais que influenciaram a concepção moderna de regulação. Para Leibniz o mundo conserva-se imutável, originalmente regulado. Ele defendia a ideia de uma lei da conservação, que está implícita em seu conceito de *Deus* como a regulação de todas as coisas. Para Leibniz, *Deus* é entendido como o ajustador inicial de um mecanismo seguro, fiável. *Ele*, com toda sua potência, previu todos os acidentes possíveis e já os remediou.

Por seu turno, na cosmologia newtoniana, *Deus* não é o ajustador inicial de um mecanismo seguro. É, antes, um Zelador permanente que a todo o momento percebe as falhas e as corrige. Após ter criado o mundo, *Ele* ainda deve continuar a vigiá-lo e a retificá-lo.

Observa-se que a partir de Leibniz a noção de regulação é expressa como conservação de constantes iniciais. Esse conceito é aplicado na fisiologia, na economia e na política, a partir dos princípios de conservação leibnizianos, ou seja, a regulação é inicialmente concebida nessas áreas do conhecimento como função de conservação e restituição de sistemas fechados (Canguilhem, 1977).

Disso apreende-se que a regulação inicialmente definia-se como uma capacidade de manter um ambiente equilibrado, a partir de um conjunto de ajustamentos. No entanto, no século XIX, os biólogos passaram a conceber a regulação também a partir de uma nova referência: como adaptação.

Notadamente, a regulação lida com duas dificuldades principais: uma é a incerteza e a outra, a dificuldade em se delimitar os campos de atuação da própria regulação. A primeira refere-se à imprevisibilidade, tanto de comportamento dos componentes reguladores quanto dos resultados da utilização desses mecanismos de ajustamento. A segunda, por sua vez, deve-se à incerteza da definição das fronteiras de atuação dos diferentes componentes reguladores (Fadul, 2002).

Contudo, a noção que se destaca no conceito de regulação como função de adaptação é a de equilíbrio dinâmico, pois visa à melhoria possível de sistemas de transformações. A partir de um ponto de vista epistemológico, Piaget (1977) demonstra que da física à termodinâmica, da biologia às ciências cognitivas, da política à economia a ideia de regu-

lação surgiu nas disciplinas em que os sistemas de transformação se desenvolveram no sentido de uma *équibration* majorante.

Com efeito, a aplicação do conceito de regulação pode ser classificada em três categorias, por referência ao nível de controle que apresentam. A primeira define a regulação como um conjunto de regras imperativas que são executadas por uma agência estatal. Nessa definição, regulação pode ser econômica ou social, mas não inclui o sistema jurídico-criminal. A segunda categoria, geralmente encontrada na literatura de economia política, contempla os esforços desenvolvidos pelas agências estatais para orientar a economia. Por fim, a terceira considera que na regulação estejam incluídos todos os mecanismos de controle social, tanto os intencionais quanto os involuntários (Baldwin e Cave, 1999).

Devido a essa ampla gama de possibilidades de se conceituar regulação, objetiva-se explorar esse conceito a partir de disciplinas que apresentam tradição no seu uso: i) ciências da vida; ii) direito; iii) economia e iv) sociologia/ciência política. Desse modo, pretende-se explorar as possibilidades de ampliação do campo de análise das referências teórica para o estudo de políticas públicas de saúde e áreas afins.

## Regulação: ciências da vida

O termo regulação é utilizado na biologia desde o final do século XIX, a partir de trabalhos de embriologistas. Ao reconhecerem nos primeiros blastômeros de um ovo uma “potencialidade total”, os pesquisadores estavam elaborando a ideia de uma “capacidade de impor ou de transformar uma parte em uma regra de conformidade com a estrutura de um todo” (Canguilhem, 1977, p. 73). Desse modo, os embriologistas estariam confirmando o que os fisiologistas já haviam proposto no século XVIII sobre as funções reguladoras.

Ainda, é a partir do conceito de economia animal, apresentado no século XVII, que os fisiologistas introduziram o vocábulo regulador na biologia. A economia animal era entendida como a coordenação de atividades diferentes que asseguravam um bem comum, assumindo o animal como uma máquina, ou uma fábrica, “governada” por reguladores. Lavoisier foi o primeiro a comparar as propriedades de manu-

tenção, conservação e regeneração dessa “máquina animal” como efeitos de estabilização e, portanto, regulação mecânicas. Assim, a ideia lavoisieriana sobre os reguladores fundamentou-se no princípio de ação conservadora (Canguilhem, 1977).

A partir das ideias de Claude Bernard sobre o *milieu intérieur* o conceito de regulação foi decisivamente importado da física para a biologia. A regulação bernardiana baseou-se não somente no princípio dos reguladores da economia animal de Lavoisier, mas também na noção de estabilidade interna, a homeostase. Considerando, desse modo, a regulação como um mecanismo de compensação de desequilíbrios (Prévost, 2000).

A regulação biológica compreende muitas ideias, dentre as quais se destacam: i) relação de interdependência ou interação criada entre diversos parâmetros estranhos uns aos outros, variáveis ou simplesmente instáveis de maneira regular ou acidental; ii) função de reparação ou de detecção de um efeito; iii) função de detecção de um desvio ou de uma diferença, em relação a um dado ponto de referência; e iv) função de correção de um efeito (Rumelhard, 1994).

Os fenômenos de regulação existem segundo diferentes níveis de organização do mundo vivo (ecossistema, organismo, célula e molécula, entre outros). O uso de um determinado conceito de regulação biológica supõe conceber o ser vivo como um sistema. Pois o próprio termo sistema indica estar se falando sobre vários mecanismos que estão em relação de dependência, a fim de se alcançar um efeito determinado (Schneeberger, 1994).

No entanto, o conceito de regulação biológica também fez o caminho inverso e foi exportado para a física no início do século XX. Os fenômenos da regulação biológica também forneceram modelos à teoria cibernética. O modelo cibernético é baseado principalmente na ideia de retroação (*feedback*) e sua aplicação em muitos campos científicos permitiu a difusão das ideias do conceito de regulação biológica fora do campo da biologia (Rumelhard, 1994).

A retroação não explicaria, desse modo, todos os fenômenos de regulação. Outros modelos, em particular o de sistemas abertos, permitiram romper com a ideia de regulação biológica como uma função exclusivamente de conservação ou restituição. Ela

também seria uma função de adaptação (Canguilhem, 1977).

Por fim, a regulação biológica é concebida como uma função da relação formal entre partes e de coordenação que permite compensar *a priori*, mas também corrigir *a posteriori* os distúrbios e as variações. Assim, ela possibilita a integração das partes e a integridade da forma. Além disso, retarda a degradação e favorece a adaptação, a fim de antecipar as alterações e os distúrbios (Rumelhard, 1994).

## Regulação: direito

No meio jurídico o termo regulador também precedeu ao termo regulação, apresentando suas primeiras aplicações tanto no campo do direito de Estado como no do direito financeiro (Autin, 1995).

O vocábulo regulação é muitas vezes utilizado como sinônimo de regulamentação. As relações entre regulação, direito e regulamentação não são sempre entendidas da mesma maneira, pois a regulação aparece concebida ora como um gênero do qual o direito seria uma espécie, ora como um tipo de direito. Portanto, a regulação, nessa concepção, seria uma variedade de processo jurídico com ação sobre a sociedade. Entretanto, a regulação ainda poderia ser concebida como oposta ao direito, no sentido de ser mais rígida do que o próprio direito (Jeammaud, 1998).

Duas ideias principais se ligam ao conceito etimológico de regulação no direito. Uma refere-se ao estabelecimento e implantação de regras e normas; e outra à manutenção ou restabelecimento do funcionamento equilibrado de um sistema (Moreira e Maças, 2003).

Desse modo, o conceito de regulação no direito pode ser considerado essencialmente sob dois pontos de vista: no primeiro, o direito é considerado como um meio de regulação (regulação dos comportamentos); no segundo, o direito é visto como um sistema. A regulação, então, refere-se aos meios de eliminação de contradições e de reforço de coerências (Brasil, 2003).

A regulação é tradicionalmente concebida como uma tarefa que consiste em assegurar, entre os direitos e as obrigações de cada indivíduo, o equilíbrio pretendido pela lei. Nessa concepção é atribuído ao

Estado o papel de comandar diretamente os atores sociais, estabelecer as “*règles de jeu*” e garantir que elas sejam respeitadas. Por conseguinte, a primeira tarefa da regulação é propriamente política, relevante diretamente ao legislativo e ao executivo. A segunda tarefa opera por meio das virtudes de neutralidade, de equidade e de humanidade, que assemelham-se, de certo modo, com as tarefas esperadas de um juiz (Gazier e Cannac, 1984).

Num sentido restrito, Sanches (2000) demonstra que a regulação é a criação de normas jurídicas que vão disciplinar o exercício de certas atividades, ou seja, é um acesso especial a determinados bens (exercício de algumas atividades comerciais, por exemplo). Por assim dizer, a regulação é a negação da mão invisível de autorregulação do mercado, ou seja, uma afirmação da mão confiscadora do Estado, que procura obter a resolução dos problemas sociais por meio de uma ampla intervenção na economia e na sociedade. Ainda nessa direção, Pessoa (2004) propõe uma concepção mais ampla de regulação no âmbito jurídico. Trata-se de definir a regulação não apenas como correção de distorções do mercado, mas como um instrumento político fundamental, de caráter social.

Destaca-se que o vocábulo regulação surgiu no direito brasileiro a partir do movimento de reforma do Estado, especialmente quando, em decorrência da privatização de empresas estatais e da manutenção da ideia de competição entre concessionárias na prestação de serviços públicos, entendeu-se como necessário regular as atividades objeto de concessão, assegurando assim a regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência. Portanto, o conceito de regulação no direito brasileiro incide no âmbito das atribuições do Estado e da sua interferência na economia (Di Pietro, 2004).

Embora esse conceito possa ser aplicado sobre qualquer objeto social, é especialmente no âmbito da economia estatal que ele vem sendo utilizado mais frequentemente no direito brasileiro. Consequentemente, é na esfera do direito econômico, ou direito administrativo econômico, que esse tema tem sido mais discutido.

Di Pietro (2004) propõe que o conceito deve abranger, além do aspecto econômico, outras áreas

das quais se destacam os serviços públicos exclusivos e os não exclusivos do Estado. Além disso, a autora reconhece a regulação como um novo tipo de direito, caracterizado como sendo negociado e sujeito às transformações ocorridas no objeto regulado. A regulação é um direito que, no entanto, convive com outras formas tradicionais de produção legislativa (imperatividade, generalidade e abstração).

## Regulação: economia

É a partir da teoria econômica neoclássica que a questão da regulação econômica relaciona-se com a existência de falhas de mercado. Para Posner (1974) a regulação consiste na imposição de regras e controles pelo Estado, suportadas por meio de sanções e com a finalidade de dirigir, restringir ou altear o comportamento econômico de indivíduos ou empresas. O autor ainda destaca que a regulação também é a intervenção estatal, por meio de taxações, subsídios e controles legislativos e administrativos sobre as atividades econômicas.

Silva (2002/2003) destaca que as falhas de mercado constituem justificativas suficientes para a formulação de políticas regulatórias. Essas falhas estão relacionadas com quatro fatores: i) diferentes estruturas de mercado (concorrência perfeita, concorrência monopolista, oligopólio e monopólio); ii) existência de externalidades e a ausência de informações completas (informação assimétrica); iii) existência de bens públicos (devido às características de não rivalidade e não exclusividade); e iv) monopólios naturais.

Nesse mesmo sentido, Baldwin e Cave (1999) defendem que a regulação econômica é justificada pelo fato de que o mercado não controlado falharia na produção de comportamentos ou resultados correspondentes com o interesse público. Assim, a regulação é entendida como uma restrição exercida pelo Estado sobre a atividade de mercado.

Esses autores descrevem quatro modelos de ação da regulação, considerando a intervenção direta do Estado: i) modelo eletivo - trata-se do modo menos intervencionista, em que o Estado impõe regulação somente para corrigir as falhas de mercado; ii) modelo diretivo - o Estado usa sua influência como comprador ou regulador para estimular certos ti-

pos ou padrões de serviço; iii) modelo restritivo – o Estado limita o que é disponibilizado no mercado; e iv) modelo prescritivo – o Estado define o critério de oferta de serviços no mercado.

Possas e colaboradores (1997) postulam que o objetivo central da regulação é o aumento do nível de eficiência econômica dos mercados nas suas três dimensões (produtiva, alocativa e distributiva). Logo, defendem que a regulação não diz respeito apenas ao estímulo da concorrência como um fim em si mesmo e ressaltam que existem dois padrões básicos de regulação: a regulação ativa, de caráter mais interventivo (regulação de serviços públicos e de infraestrutura, *utilities*) e a regulação reativa, destinada à prevenção e à repressão de condutas anticompetitivas (regulação de mercados em geral).

Mitnick (1989) define que “[...] la regulación es la política administrativa pública de una actividad privada con respecto a una regla prescrita en el interés público”, fundamentada partir de três elementos essenciais: intencionalidade, restrição e eliminação. Desse ponto de vista, a regulação econômica consiste numa interferência dirigida, guiada e controlada, ou seja, uma interferência deliberada, cujo efeito é intencional.

Na década de 1970 surge uma teoria para a regulação, a partir de trabalhos de economistas políticos franceses. Representa uma crítica da supervalorização dos comportamentos individuais maximizadores da abordagem econômica neoclássica da regulação. A teoria da regulação apresenta-se como uma teoria que visa substituir aquela do equilíbrio econômico geral. Diante da nova macroeconomia clássica dos anos 1980, a aposta dessa corrente é historiar a própria teoria econômica, restaurando a união entre a esfera econômica e o campo de relações sociais.

Segundo Boyer e Saillard (2002), o conceito de regulação empregado nessa teoria é derivado, fundamentalmente, do conceito de regulação da biologia. O modo de regulação descreve o conjunto de retroações positivas e negativas da regulação para a estabilidade de um complexo sistema de interações (sistemas sociais). Assim, a regulação aplicada na

economia denota o processo dinâmico de adaptação da produção e da demanda social, resultante da conjugação de ajustamentos econômicos ligados a uma dada configuração de relações sociais.

Bruno (2005) aponta que a concepção de regulação na abordagem *regulacionista* francesa distingue-se da definição de regulação derivada das análises anglo-saxônicas, de conteúdo microeconômico, ao atribuir ao conceito de regulação um estatuto teórico macroeconômico, que é operado a partir de formas estruturais que ultrapassam a esfera do Estado. A noção de regulação, destarte, procura expressar a ideia de coerência e compatibilidade entre as estruturas de oferta e demanda, em interação dinâmica. Portanto, a regulação não é simplesmente um estado de equilíbrio estático, alcançável por mecanismos de mercado, como é defendido nas abordagens tradicionais da teoria econômica.

A questão fundamental levantada na teoria da regulação é compreender as dinâmicas econômicas e sociais, considerando a variação do tempo e do espaço. Trata-se de um conjunto articulado de conceitos que visam a explicar, de um lado, o crescimento capitalista e, do outro, suas crises cíclicas. O conceito de regulação direciona-se a um modo de regulação que contempla as seguintes propriedades: i) reproduzir as relações sociais fundamentais, por meio de formas institucionais;<sup>1</sup> ii) sustentar e dirigir o regime de acumulação; e iii) assegurar a compatibilidade dinâmica de um conjunto de decisões descentralizadas (Nascimento, 1993).

## Regulação: sociologia e ciências políticas

D’Hombres (2007) apresenta uma pesquisa do significado da terminologia regulação na sociologia e na ciência política, a partir de uma perspectiva histórica. Defende que a compreensão sobre a regulação passa pela discussão sobre as questões relativas à normatividade. Para tanto, são considerados três pontos significativos.

1 As formas institucionais são as codificações e as regularidades que assumem importância e que regem as várias relações sociais no capitalismo. Cinco formas institucionais são diferenciadas pelos regulacionistas: a relação salarial, a relação mercantil (de troca), a forma monetária, o Estado e a modalidade de adesão ao regime internacional (Nascimento, 1993).



O primeiro deles é de ordem prática: trata-se de saber o que deve ser norma ou princípio em matéria de política econômica (intervencionismo *versus* não intervencionismo estatal). Os seguintes são questões de ordem teórica: de um lado, a compreensão do próprio conceito de regulação (definição maximalista *versus* minimalista) e, de outro lado, a identidade que deve ser conferida ao regulador (Estado regulador *versus* mercado autorregulado) e ao campo de intervenção (extensão sociológica *versus* econômica do conceito de regulação).

Ainda para esse autor, Spencer<sup>2</sup> empregou o conceito de regulação social a partir do conceito de regulação fisiológica, sugerido pelo emprego da expressão hipocrática de *vis medicatrix naturæ*. A sociedade é apresentada, desse modo, como um ser vivo, um organismo social. A expressão hipocrática apoia-se na ideia de uma imanência das normas orgânicas, de uma saúde própria aos corpos, sejam eles corpos biológicos ou sociais. Destaca que essa ideia de saúde, de norma intrínseca à organização, encontra correspondência com certos usos da terminologia da regulação na sociologia e na ciência política, bem como na própria fisiologia. Pois a regulação tornou-se uma palavra familiar aos sociólogos, não menos do que aos biólogos, economistas e juristas.

Do mesmo modo que o sistema nervoso seria o regulador dos animais superiores, o Estado seria o regulador das sociedades civilizadas, segundo o pensamento de Spencer. Esses reguladores tornar-se-iam cada vez mais perfeitos à medida que se alcançasse um estado mais avançado de desenvolvimento da organização. É patente que essas metáforas orgânicas ou biológicas vão ao encontro do princípio de intervenção do Estado na vida econômica. Evidentemente, isso representaria um paradoxo para o pensamento liberal de Spencer e tantos outros organicistas sociais.

No entanto, a ideia hipocrática sobre uma natureza medicadora, que fundamenta a concepção de regulação nessa corrente do pensamento social, sustenta que a terminologia da regulação seja em-

pregada para expressar os órgãos e as funções não da sociedade inteira, mas apenas de uma parte dela. Justamente aquela que constitui o sistema econômico exclusivamente. Assim, é somente o sistema econômico que partilha com o organismo vivo a característica de ser dotado de autorregulação, a *vis medicatrix naturæ*.

Esse conceito de regulação biológica utilizado por Spencer no domínio da sociologia não é o mesmo empregado por Huxley e Durkheim, também organicistas sociais. Estes acreditavam num Estado social forte e intervencionista e defendiam como agente e objeto da regulação, respectivamente, o Estado, ou pelo menos uma instância pública, e a sociedade em sua totalidade. E não apenas o sistema econômico, como manifestado por Spencer.

Essencialmente, a discussão da regulação nas ciências sociais está relacionada com uma das questões fundamentais da sociologia: como é possível existir grupos sociais ou sociedades relativamente duráveis, apesar da grande variedade de interesses que seus membros possuem? Ou seja, a questão da regulação está amplamente relacionada com a discussão dos mecanismos sociais que assegurariam a estabilidade e a inércia das regras sociais.

Lauwe (1977) apresenta a regulação em relação à teoria da mudança social salientando alguns de seus elementos: a noção de estruturas e função (emprestada da biologia) e as noções de contradição e de conflito, utilizadas em sociologia e economia. Destaca que as diferentes abordagens funcionalistas utilizam também de maneira mais ou menos direta a noção de regulação nos estudos sobre a mudança social.

Esse autor cita os estudos do sociólogo norte-americano Talcott Parsons sobre a estabilidade da sociedade e os fatores dinâmicos no sistema social (a noção de função). Na teoria parsoniana o desenvolvimento do sistema social se mantém em relação a um modelo constante de orientação de valores. Isso leva a pensar num determinado conservadorismo, contrário ao próprio pensamento de Parsons. Po-

2 Hebert Spencer (1820-1903), filósofo inglês, é considerado o fundador do darwinismo social, por defender a seleção natural na sociedade (*biologismo* social). Autor de inúmeras obras, tais como: *Estática Social* (1851); *Sistema de Filosofia Sintética* (publicada em dez volumes entre 1864 a 1892). Para mais informações consultar: Rumney, J. Herbert Spencer's Sociology: A Study in the History of Social Theory. New York: Atherton, 1934 (1966).



rém, é preciso considerar que o desenvolvimento e a transformação social estão tanto em função de um dado modelo quanto em relação às orientações de valores, que dominam todo o conjunto da vida social.

Por fim, argumenta que na mudança social é possível constatar uma regulação que opera independentemente da vontade humana, uma regulação latente, como os fenômenos demográficos e o equilíbrio entre os sexos nas pirâmides etárias, por exemplo. Assim, o autor aponta que não é possível estudar a regulação no nível do conjunto da sociedade concebida como um sistema do mesmo modo que é feito na biologia ou na cibernética (ideia que se aproxima do pensamento de Spencer). Nas sociedades industrializadas contemporâneas os grupos sociais estão mal definidos, os conjuntos humanos são difíceis de serem apontados e as estruturas não estão precisas. Desse modo, é questionado se, apesar de haver indícios de existir uma regulação latente, as sociedades industrializadas estão submetidas a uma regulação consciente, ou seja, passível de intervenção.

De acordo com essa posição, a posse dos meios tecnológicos faz aqueles que estejam no poder acreditarem ser possível estabelecer o equilíbrio de um sistema social. Dito de outro modo, a posse dos meios tecnológicos faz crer que seja possível modificar as relações sociais entre as classes, entre os grupos étnicos ou entre gerações a partir de medidas sobre o meio ambiente, os planos de urbanismo ou os tipos de construção.

De modo semelhante, não há regulação por meio do desenvolvimento técnico, a não ser a regulação consciente produzida pelos governantes (tecnocracia), pois os modelos técnicos, transmitidos de uma sociedade para outra, são pretexto para a imposição de modelos normativos de comportamento e de sistemas de representação e de valores ideológicos dominantes (hábitos de consumo, modelos de educação, modos de informação), que não correspondem nem às necessidades nem às aspirações dos receptores.

Por sua vez, o termo regulação na ciência política surge como sinônimo de ordem, equilíbrio, isto é, a partir de uma fundamentação na função normativa da regulação. Essa noção de regulação se confunde com a definição de poder político, porque esse é um modo de regular conflitos. Assegura tanto a

integração em grupo quanto a sua continuidade, aparecendo como uma condição de existência na sociedade global (Miaille, 1995, p. 263-272).

Corroborando essa referência, Gaudin (1995) propõe que o poder político regula a sociedade, pois realiza os ajustes necessários para a conciliação de interesses opostos e de estratégias contrárias. Assim, a regulação é a função essencial do poder político, entendido como a atividade de organização dos processos decisórios. A análise das políticas públicas possibilitaria identificar os conflitos, os bloqueios, os processos de negociação e os compromissos, como manifestações empíricas de uma regulação de desajustamentos entre as esferas da atividade social. Nesse sentido, a regulação seria uma questão fundamental para a compreensão da negociação e da agregação de conflitos.

## Regulação e suas possibilidades

Constata-se que a noção primordial do conceito de regulação surgiu a partir de uma metáfora tecnológica, pois a sua ideia inicial é uma derivação do funcionamento de dispositivos técnicos (reguladores). No decorrer de sua história, foram incorporadas e desenvolvidas diversas outras ideias. Sua aplicação aconteceu em muitos domínios do conhecimento, o que resultou, progressivamente, numa polissemia conceitual. Assim, não é possível identificar apenas um conceito, o conceito de regulação, mas uma diversidade de conceitos que se fundamentam a partir de diferentes ideias e referenciais teóricos (Oliveira e Elias, 2012).

Observa-se que a conceituação da regulação biológica surge influenciada pela ideia de controle de dispositivos mecânicos. A ideia inaugural é a de detecção e reparação de desvios, uma vez que o funcionamento dos organismos vivos era interpretado por referência ao funcionamento de máquinas.

Apreende-se que desde a noção inicial até a formulação dos conceitos de regulação no domínio das ciências da vida um longo caminho foi percorrido. Partindo-se de uma ideia de controle mecânico e alcançando uma noção de equilíbrio e adaptação, a regulação biológica influenciou e modificou marcadamente o modo de conceituar e de entender a regulação em diversos campos do conhecimento.

A regulação biológica também passa a ser concebida a partir das ideias de compensação de desequilíbrio e como interação entre partes (componentes), ideias influenciadas pela interpretação do organismo enquanto sistema (teoria sistêmica). E, finalmente, são incorporadas as ideias de conservação e de adaptação ao entendimento da regulação biológica, inspiradas pelo campo da cibernética e pelas teorias sobre a complexidade.

No direito os conceitos de regulação também se mostram ligados a diversas ideias, mas destacam-se as de restrição e disciplinamento de comportamentos como as principais. A regulação é ainda apresentada enquanto uma forma de direito, ou seja, ela é compreendida como o estabelecimento de normas de conduta e de criação de instrumentos de coação, para que as normas sejam efetivamente cumpridas. As ideias de vigilância de regularidades e da regulamentação também estão ligadas ao conceito de regulação no domínio jurídico.

A partir do campo da economia não foi diferente, e os conceitos de regulação também abrigam uma variedade de ideias. Também se destaca a utilização da ideia de controle exercido pelo Estado sobre o mercado. O emprego da ideia de equilíbrio também tem ênfase nos conceitos de regulação econômica, especialmente no que diz respeito à função da regulação como correção de falhas do mercado. Essa noção de equilíbrio parece ter sido importada das ideias de adaptação e retroação da biologia.

As ideias empregadas nos conceitos de regulação apresentados no domínio da sociologia estão relacionadas principalmente com a normatividade, regularidade e transformação. Também apresentam fortes influências das teorias e dos conceitos do campo da biologia. Na regulação social destacam-se as ideias de normatividade, estabilidade e continuidade como as principais, enquanto a regulação política está alicerçada nas ideias de negociação, conciliação de interesses e equilíbrio de poder.

Destaca-se a importância de se refletir diante das múltiplas linhagens das ideias que constituem a história do conceito de regulação, nas diferentes disciplinas. Isso possibilitaria compreender os marcos teóricos mais relevantes que fundamentam a ação da regulação num setor em particular, como seria o contexto das políticas de regulação em saúde.

## Considerações finais

O modo como historicamente a regulação tem sido conceituada é resultado da evolução dos significados atribuídos a ela. Portanto, os conceitos de regulação abrigam ideias distintas e são utilizados em áreas muito diversas.

As primeiras noções da regulação estavam ligadas à ideia de controle, derivada do funcionamento de dispositivos reguladores. A partir da aplicação dessa noção nos diferentes domínios do conhecimento, das ciências exatas às ciências da vida e às ciências sociais, inúmeros conceitos foram formulados.

No entanto, é preciso destacar que a evolução do conceito de regulação não se deu de modo linear, pois o desenvolvimento das ideias ligadas a ele não ocorreu em etapas sucessivas de incorporação e superação. As novas ideias não substituíram as antecessoras, ainda que pudessem tê-las transformado.

Os diferentes conceitos de regulação apresentam ideias que se inter-relacionam. As contidas nos conceitos de regulação biológica também são encontradas tanto nos conceitos de regulação social como nos de regulação econômica. Da mesma forma, as ideias dos conceitos de regulação econômica estão contidas nos conceitos de regulação política e no campo jurídico.

Em conclusão, qualquer projeto consciente de intervenção para a melhoria da situação de saúde vai requerer conceitos fundamentados sobre regulação, justamente pela diversidade de sua extensão teórica e prática, em particular. Tal esforço se justifica como estratégia para ampliar a crítica da ação da regulação ao romper com possíveis monopólios de interpretação. A partir dessa reflexão crítica pode-se aproximar do contexto polissêmico que constitui a regulação e de suas consequências para a análise de políticas públicas. Por conseguinte, revela-se imperativo desenvolver métodos caracterizados pela pluralidade de investigação e análise, propiciando compreensões totalizadoras desses contextos que são complexos.

## Referências

AUTIN, J. L. Reflexions sur l'usage de la réglementation en droit public. In: MIALLE, M. *La regulation entre droit et politique*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 43-55.

- BALDWIN, R.; CAVE, M. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. New York: Oxford University, 1999.
- BOYER, R.; SAILLARD, Y. *Théorie de la régulation: l'état des saviors*. Paris: La Découverte, 2002.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. *Direito sanitário e saúde pública: manual de atuação jurídica em saúde pública e coletânea de leis e julgados em saúde*. Brasília, DF, 2003. v.1. (Série E. Legislação de Saúde).
- BRUNO, M. Macroanálise, regulação e o método: uma alternativa ao holismo e ao individualismo metodológicos para uma macroeconomia histórica e institucionalista. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 337-356, 2005.
- CANGUILHEM, G. *Régulation*. Paris: Encyclopaedia Universalis France, 1968.
- CANGUILHEM, G. A formação do conceito de regulação biológica nos séculos XVIII e XIX. In: \_\_\_\_\_. *Ideologia e racionalidade nas ciências da vida*. Lisboa: Edições 70, 1977. p.73-89.
- CHEVALLIER, J. De quelque usage du concept de régulation. In: MIAILLE, M. *La régulation et le pouvoir politique*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 71-93.
- D'HOMBRES, E. Régulation par qui? Régulation de quoi? *Raisons politiques*, Paris, n. 28, p. 127-151, out. 2007.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito regulatório*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- FADUL, E. M. C. Agências reguladoras multissetoriais: desafios organizacionais e dinâmicas de poder. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa, 2002. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0044307.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2013.
- GAUDIN, J. P. La régulation et les sciences politiques. In: MIAILLE, M. *La regulation entre droit et politique*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 27-42.
- GAZIER, F.; CANNAC, Y. Etude sur les autorités administratives indépendantes: etudes et documents. Paris: La Documentation française, 1984. (Etudes et Documents du Conseil d'Etat, 35).
- JEAMMAUD, A. Des concepts en jeu. In: CLAM, J.; MARTIN, G. (Org.). *Les transformations de la régulation juridique*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. p. 162-173.
- LAUWE, P. H. C. Régulation et transformation sociale. In: GADOFFRE, G.; LICHNEROWICZ, A.; PERROUX, F. (Org.). *L'idée de régulation dans les sciences*. Paris: Maloine-Doin, 1977. p. 49-58.
- LEMOIGNE, J. L. Régulation des reseaux et reseaux de régulation. *Cahier/Groupe Réseaux*, Paris, n. 11, p. 1-17, jun. 1988.
- MIAILLE, M. Rapport de synthèse. In: \_\_\_\_\_. *La regulation entre droit et politique*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 263-272.
- MITNICK, B. M. La economia política de la regulación. México, DF: Fondo de cultura económica, 1989.
- MOREIRA, V.; MAÇÃS, F. *Autoridades reguladoras independentes*. Lisboa: Coimbra, 2003.
- NASCIMENTO, E. P. Notas a respeito da escola francesa da regulação. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 120-136, 1993.
- OLIVEIRA, R. O.; ELIAS, P. E. M. Os conceitos de regulação em saúde no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 46, n. 3, p. 571-576, 2012.
- PESSOA, R. S. *Direito e regulação*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- PIAGET, J. Introduction: l'épistémologie des régulations. In: GADOFFRE, G.; LICHNEROWICZ, A.; PERROUX, F. (Org.). *L'idée de régulation dans les sciences*. Paris: Maloine-Doin, 1977. p. 1-12.
- POSNER, R. A. Theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Washington, DC, v. 5, n. 1, p. 335-358, 1974.

POSSAS, M. L.; PONDÉ, J. L.; FAGUNDES, J. *Regulação da concorrência nos setores de infraestrutura no Brasil*: elementos para um quadro conceitual. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 1997. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/regulacao\\_da\\_concorrencia\\_nos\\_setores\\_de\\_infraestrutura\\_no\\_brasil.pdf](http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/regulacao_da_concorrencia_nos_setores_de_infraestrutura_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2013.

PRÉVOST, P. La régulation biologique: un concept intégrateur de la connaissance agronomique. *Courrier de l'environnement de l'INRA*, Paris, n. 39, p. 27-38, fev. 2000.

RUMELHARD, G. De l'organisme à la société, circulation de la métaphore de la régulation. In: \_\_\_\_\_. *La régulation en biologie*: approche didactique: représentation, conceptualization, modélisation. Paris: INRP, 1994. p.75-106.

SANCHES, J. L. S. A regulação: história breve de um conceito. *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, v. 60, n. 1, p. 5-22, 2000.

SCHNEEBERGER, P. La place des modèles dans l'enseignement du concept de régulation. In: RUMELHARD, G. *La régulation en biologie*: approche didactique: représentation, conceptualization, modélisation. Paris: INRP, 1994. p. 131-164.

SILVA, H. P. Estado, regulação e saúde: considerações sobre a regulação econômica do mercado de saúde suplementar. *Leituras de Economia Política*, Campinas, n. 10, p. 193-226, jun. 2002/jun. 2003.

Recebido: 13/03/2013  
Reapresentado: 20/01/2014  
Aprovado: 24/03/2014