

### Introdução

Este texto discute a literatura internacional sobre política regulatória, identificando as questões centrais da agenda de pesquisa na área. Grande parte dessa literatura foi produzida por economistas e não por cientistas políticos. A relevância do tema das agências regulatórias na agenda de pesquisas na Europa e na América Latina é crescente em um quadro no qual o conhecimento sobre o tema entre cientistas sociais é escasso e a centralidade política dessas instituições cada vez maior. Trata-se, de fato, de uma área fortemente interdisciplinar. Um dos objetivos dessa revisão bibliográfica é discutir essa literatura, e contribuir para a formação de uma agenda de pesquisa em torno do tema.

O texto está organizado em uma introdução e outras oito seções. A seção 2 discute as agências regulatórias independentes nos EUA e sua criação recente no quadro europeu, e contrasta as experiências históricas da regulação endógena via propriedade pública e via agência ou comissão independente.

A seção 3 examina as transformações recentes da intervenção regulatória do es-

tado no contexto dos anos 90, no que se refere ao processo de globalização, às várias dimensões que a liberalização e a regulação assumem e às bases do processo de difusão internacional de paradigmas de reforma regulatória. A quarta seção examina a teoria normativa da regulação que constituiu-se na base conceitual da ação regulatória do Estado e a paralela criação de agências regulatórias em vários países. O final dessa seção também discute brevemente os modos específicos que a regulação econômica assume (as questões normativas que enfrenta e os instrumentos que utiliza). A quinta seção discute as chamadas teorias positivas da regulação que informaram teoricamente a onda de desregulação da década de 70 e 80 em alguns países como os Estados Unidos. A sexta seção apresenta as contribuições recentes oriundas do chamado neo-institucionalismo econômico, além de uma introdução ao paradigma principal-agente e alguns conceitos da nova economia da informação. A agenda de pesquisas recentes em torno do processo político da mudança de política regulatória é o objeto específico da seção 7, enquanto a seção seguinte discute o processo político da reforma regulatória. Ambas as seções focali-

\* Uma versão anterior deste trabalho foi elaborada nos marcos do Módulo Regulação do Projeto Reforsus, apoiado pelo CNPq/BID e coordenado por Nilson do Rosário Costa (Fiocruz). O autor agradece os comentários e sugestões valiosos ao texto feitos por Carlos Pereira, Nilson Costa, Maria Rita Loureiro e Eduardo Kugelmas.

zam um ponto que tem atraído grande interesse analítico: a questão do *commitment problem* da regulação enfocada a partir da interação da governança regulatória (a interface da questão regulatória está ancorada no marco institucional de um país) com a estrutura de incentivos regulatórios (os instrumentos específicos de intervenção regulatória em um contexto setorial determinado). A questão da integração entre abordagens positivas e normativas à luz das discussões anteriores é retomada na seção final, tendo como tema geral alguns aspectos do desenho político da política regulatória.

### Mecanismos Institucionais de Regulação Pública

Nas últimas décadas, assiste-se a uma nova onda de inovação institucional no ambiente econômico e social dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos — OCDE, assim como na América Latina, e especialmente no Brasil. Em certo sentido, essa onda assinala o processo de difusão de uma forma institucional peculiar: a agência regulatória independente, que tem origem nos EUA, como é amplamente conhecido. Embora outros formatos institucionais existam nesse país, é definitivamente a agência regulatória independente que singulariza a experiência regulatória norte-americana.

Ao contrário da experiência norte-americana, em que apenas um padrão prevaleceu, as formas regulatórias tradicionais nos quadros europeu e latino-americano eram de três tipos: em primeiro lugar, a propriedade pública de firmas ou setores inteiros da economia; em segundo lugar, o exercício de atividades regulatórias diretamente por departamentos ou órgãos da burocracia executiva — nesse sentido, os órgãos reguladores estavam sob o comando direto dos governos; em terceiro lugar, as várias formas de

auto-regulação através de arranjos corporativistas.<sup>1</sup>

No Brasil, o programa de desestatização iniciado em 1990 culminou na criação de agências regulatórias independentes em meados da década. A implementação das primeiras agências ocorreu a partir de outubro de 1997 e o modelo observado para a Agência Nacional de Telecomunicações — ANATEL e a Agência Nacional de Energia Elétrica — ANEEL foi reproduzido para as demais agências. Está sendo proposta a criação de agências em várias outras áreas setoriais (transportes, recursos hídricos, setor financeiro, dentre outras) e até mesmo a fusão do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência — CADE e da Secretaria de Direito Econômico — SDE, gerando uma agência de defesa do consumidor e da concorrência. Essas novas entidades da administração pública estão espelhadas no modelo americano e sua caracterização jurídica é peculiar no direito administrativo brasileiro (Cavalcanti, 1999). Tais agências apresentam certo isomorfismo organizacional, mas na realidade há diferenças marcantes entre elas, ao mesmo tempo em que operam conforme regras informais bastante variadas (Mueller e Pereira, 2000a).<sup>2</sup>

A literatura permanece relativamente inconclusa em relação às virtudes da propriedade pública *vis-à-vis* a propriedade privada. Mais que o regime de propriedade, o que efetivamente determina os níveis de eficiência alocativa e produtiva é a estrutura de incentivos com que os agentes econômicos se deparam. No que se refere às formas de regulação, ambas — propriedade pública e propriedade privada reguladas por agência independente — apresentam falhas regulatórias importantes (cf. Quadro 1).

Assim, em certo sentido, monopólios públicos e empresas privadas com forte regulação pública, como nos EUA, seriam equivalentes funcionais. Esta visão é contestada por autores como Majone (1996) para

Quadro 1  
Falhas dos Dois Tipos de Regulação Pública

Regulação por Agência Regulatória	Regulação pela Estatização
Captura dos reguladores pelas empresas reguladas	Captura das empresas públicas por políticos e sindicatos
Supercapitalização	Excesso de pessoal
Regulação não-competitiva	Monopólio público
Objetivos difusos (regular em nome do interesse público)	Orientação dos gestores públicos por metas ambíguas e inconsistentes
Coordenação débil entre diferentes reguladores	Coordenação débil entre diferentes empresas públicas
Insuficiente responsabilização política das agências regulatórias independentes	Nenhum controle efetivo das empresas públicas pelo Congresso, tribunais ou ministério gestor

Fonte: Majone (1996).

quem o regime regulatório americano é superior. Majone (1996, p. 23) aponta para o paradoxo da estatização: o fato de que a propriedade pública, estabelecida com o objetivo de elevar o controle público sobre o mercado, enfraqueceu, em vez de aumentar, a capacidade regulatória dos Estados. Ao confundir os papéis de regulação e gerenciamento, a regulação por propriedade pública promoveu rigidez organizacional, baixa capacidade de responder a mudanças tecnológicas e, sobretudo, pouca capacidade de promover o interesse dos consumidores.

A crítica fundamental ao modelo de agência regulatória independente baseia-se, essencialmente, no seu “déficit democrático”. Nesse sentido, sua autonomia e independência representam uma ameaça ao interesse público na medida em que agentes não-eleitos tomam decisões relevantes para a sociedade.<sup>3</sup>

### As Transformações da Regulação Pública: Desregulação, Re-regulação e Delegação

Esta seção discute a literatura que surgiu nos anos 80 e 90 sobre desregulação.

Nos anos 90 observa-se, como assinalado, um processo intenso de retirada do Estado de suas funções produtivas, acompanhado de transformações importantes nas atividades regulatórias do mesmo, de desregulamentação dos setores financeiros e liberalização do comércio exterior. Tradicionalmente essa questão tem sido tratada como desregulação, mas, na realidade, trata-se de processos simultâneos de liberalização e re-regulação (Vogel, 1996). A liberalização implica, fundamentalmente, a permissão de entrada de firmas em setores anteriormente protegidos da competição e nos quais um monopolista ou poucas firmas dominavam. Esta se faz acompanhar, em muitos casos, de processos de re-regulação que assumem formas variadas, como será discutido a seguir.

As transformações nas atividades regulatórias dos Estados têm sido analisadas com base em quatro fatores (Vogel, 1996). O primeiro, refere-se a mudanças estruturais nos mercados que alteram os preços relativos da atividade regulatória, tornando os custos da regulação maiores que os seus benefícios. Por outro lado, avanços tecnológicos elevaram os custos sociais da regulação (*deadweight losses*). O argumento téc-

nico frequentemente invocado é que avanços na tecnologia reduziram os custos do capital de investimento, elevando a elasticidade da oferta e da demanda em muitos setores. Conseqüentemente, mesmo distorções regulatórias pequenas podem afetar substancialmente a demanda e obstaculizar o crescimento do setor.

O segundo fator são as mudanças provocadas pelas novas tecnologias. Na área financeira tais mudanças reduziram significativamente os custos de transação, tornando obsoletas as regulamentações baseadas na distinção entre corretagem e operações financeiras propriamente ditas. Da mesma forma, avanços na tecnologia de telecomunicações tornaram obsoleta a regulação baseada em redes terrestres. O terceiro fator refere-se ao processo de globalização que debilitou os controles nacionais sobre mercados específicos (p. ex., financeiro). O quarto fator, intimamente vinculado a este último, é que a integração de mercados tem levado a uma "corrida competitiva para baixo". Nesse processo, os governos são levados a reduzir seus controles regulatórios de forma a tornar seus mercados nacionais atraentes para os investidores externos.

Embora corretas em linhas gerais, as análises que enfatizam esses fatores ignoram o fato de que em lugar de convergência, têm-se observado fortes divergências nacionais em termos de respostas a eles. Em muitos países, verificam-se iniciativas de desregulação e re-regulação, inteiramente distintas, o que sugere que outras variáveis relevantes influenciam o processo geral de transformação. Vogel (1996) sustenta que entre as variáveis mais importantes se destacam os governos, os legados institucionais e as burocracias. Em outras palavras, os governos respondem às questões colocadas pelos mercados de formas distintas em função de variáveis internas aos próprios governos (às quais se refere em

termos de *regime orientation e regime organization*).

Vale ressaltar que o processo de globalização também potencializa o impacto dos fatores citados. O processo de globalização financeira e intensificação das interdependências dos sistemas produtivos converte a questão da credibilidade regulatória em questão central da governança econômica. Em outras palavras, a credibilidade com que o governo regula a atividade econômica é variável crucial na capacidade que ele tem de atrair investimentos para setores de infra-estrutura e utilidade pública, os quais, por serem monopólios naturais, requerem regulação. Parte importante das reformas regulatórias tem-se voltado, portanto, para garantir credibilidade à regulação.

No âmbito nacional, existe um *trade off* entre credibilidade e coerção: uma política sem credibilidade pode ser implementada, com custos variados conforme o setor, através de medidas coercitivas e unilaterais por parte dos governos nacionais, mas isso não é possível no plano supranacional. A globalização muda a natureza desse *trade off* na medida em que o recurso à coerção implica custos muito altos ou é simplesmente impossível. A delegação de autonomia a agências independentes é uma forma de resolução do problema — porque a independência das agências é garantia de credibilidade regulatória. No entanto, essa delegação provoca um déficit de legitimidade, porque implica transferência de poder a atores não-eleitos.<sup>4</sup>

Afora as instituições regulatórias, a matriz institucional de um país — as relações Executivo-Legislativo, o processo judicial de resolução de disputas, a capacidade organizacional — é um elemento central da questão da credibilidade (Levy e Spiller, 1996b). Estes pontos — a questão da credibilidade regulatória, a lógica da delegação e a governança regulatória — são discutidos em detalhes nas seções 5 e 6.

credibilidade e  
regulções de  
monopólios

credibilidade  
x  
legitimidade

O processo de re-regulação tem ocorrido com matizes distintos nos EUA (Baron, 1995), na Europa (Vogel, 1996; Eberlein, 1999) e na América Latina (Snyder, 1998; Templitz-Semplitzky, 1990; Naft e Tulchin, 1999). Eberlein critica duramente aqueles que, como Majone, têm sugerido uma certa convergência na direção de um modelo único de Estado regulador no quadro europeu. Vogel, por sua vez, apresenta uma tipologia sugestiva dos processos de reforma regulatória, distinguindo as dimensões de re-regulação e liberalização (cf. Quadro 2). Como assinala esse autor, as reformas regulatórias estão

associadas a situações ou cenários bastante heterogêneos. Apenas um pequeno número de medidas no contexto de reformas regulatórias visa restringir o controle estatal sobre as firmas (célula do topo à esquerda do Quadro 2).

Elas objetivam solapar a hegemonia de empresas hegemônicas (monopolistas), ajudar competidores, facilitar a operação efetiva de mercados e fortalecer a legislação antitruste ou seu *enforcement*. Outros tipos de medidas se voltam para a re-regulação, embora restrinjam o espaço discricionário da ação dos reguladores na medida em que

Quadro 2  
Tipologia de Reformas Regulatórias com Exemplos Seleccionados

	Ênfase na liberalização	Ênfase na re-regulação
	<i>Re-regulação pró-competitiva</i>	<i>Re-regulação jurídica</i>
Restringe o controle estatal sobre as firmas	(a) Regulação usada para reduzir o controle de empresas hegemônicas (monopolistas) ou ajudar competidores (b) Uso da regulação para facilitar a operação efetiva de mercados (c) Fortalecer a legislação antitruste ou seu <i>enforcement</i>	(a) Transformação de regras informais em forma jurídica (judicialização) (b) Conversão de regras tácitas em forma escrita (codificação) (c) Formalização de consultas/aperfeiçoamento de procedimentos para garantir <i>accountability</i>
	<i>Re-regulação estratégica</i>	<i>Re-regulação expansiva</i>
Aumenta o controle estatal	(a) Conferir vantagens regulatórias a firmas domésticas (b) Uso da regulação para retirar vantagens comparativas de firmas estrangeiras (c) Promoção/proteção de firmas domésticas de forma que elas possam enfrentar a liberalização	(a) Criação de novas regulações para aumentar o controle burocrático (b) Substituir velhas regulações por novas de forma a preservar o controle regulatório (c) Extensão da regulação para novas áreas

Fonte: Vogel (1996, p. 17).

estabelecem instrumentos mais precisos de intervenção (judicialização, codificação e formalização de instrumentos). O conjunto de medidas que implicam expansão do controle público envolve, fundamentalmente, a defesa de interesses domésticos em processo de liberalização e/ou expansão efetiva dos controles burocráticos dos governos.

Uma das áreas em que se verifica maior expansão da re-regulação é a de regulação social. Esta área — que compreende os setores de saúde ocupacional, meio ambiente, proteção do consumidor e relações de trabalho, entre outros —, se expandiu rapidamente (Jacobs *et alii*, 1997; OECD, 1999), traduzindo-se em um movimento amplo de juridificação das relações sociais e codificação de direitos.<sup>5</sup> Para Baron, a perspectiva de re-regulação é potencialmente muito alta, em virtude de o desempenho dos setores regulados ter fortes implicações redistributivas. Para além da expansão da regulação social, a agenda pública nos países da OCDE tem privilegiado as questões relativas à qualidade regulatória. A agenda da desregulação, na realidade, deu lugar a uma agenda centrada na reforma regulatória em que este aspecto é fundamental (Armstrong, Cowan e Vickers, 1995, p. 3; Jacobs *et alii*, 1997).

O paradoxo da re-regulação também tem sido apontado empiricamente para o caso brasileiro por Botelho (1999) e Amman e Baer (2000), no que se refere especificamente à ampliação da regulação pública para assegurar capacidade nacional nas áreas de pesquisa e desenvolvimento. Segundo estes últimos, "Com a privatização destes setores um novo arranjo institucional surgiu que pode garantir a continuidade da capacidade do Brasil de inovar em áreas específicas de relevância para os serviços de utilidade pública" (Amman e Baer, 2000, p. 16).

Na década de 90 assiste-se a um processo importante de inovação regulatória na América Latina.<sup>6</sup> Em forte contraste com o ocorrido na experiência americana, e manten-

do apenas algumas similitudes com o caso europeu, esse processo está fundamentalmente associado ao de globalização financeira e ao *boom* de investimentos diretos vinculados à privatização.

Vale assinalar que a criação de instituições de novo tipo — com forte autonomia gerencial e flexibilidade — nas áreas de regulação e provisão de serviços, inscreve-se em um processo mais amplo de difusão do paradigma gerencialista de reforma do setor público, associado ao New Public Management. Na difusão, as agências multilaterais e as empresas internacionais de consultoria têm cumprido um papel central (Saint-Martin, 1998).

Assim, é possível identificar alguns padrões diferenciados que esse processo assume concretamente (Hood, 1996). Embora essas agências e empresas tenham cumprido um papel muito importante, há forte variabilidade nos graus de influência exercidos. Saint-Martin (1998) identifica duas variáveis centrais para explicar a notável influência das grandes empresas de consultoria nesse processo: o desenvolvimento organizacional do setor (medido por indicadores como tamanho das firmas, mercado, padrão associativo etc.) e o grau de permeabilidade da estrutura institucional dos países.<sup>7</sup>

Há mecanismos de difusão diferenciados entre os países: na França, os governos locais foram pioneiros na criação de agências de novo tipo, contratando consultorias externas para isso, em contraste com outros países, como a Inglaterra (ou, certamente, o Brasil) onde as reformas se iniciaram na esfera central de governo).<sup>8</sup>

A despeito dos padrões distintos que o processo de difusão assume em cada contexto, o resultado final tem sido um certo isomorfismo organizacional do setor público em vários países. Tradições e legados institucionais, no entanto, também cumprem um papel importante. Vogel (1986; 1993; 1997) inaugurou um programa de pesquisas bas-

estilos de regulação

tante influente sobre estilos nacionais de regulação (*national styles of regulation*) (cf., também, Shapiro, 1998; Majone, 1996; Wilks, 1997; Doener e Wilks, 1998). Essa literatura identifica pelo menos três estilos de regulação: o "estilo adversarial" americano em que o Judiciário cumpre um papel destacado mediante o recurso ao *judicial review*; o estilo flexível centrado na "barganha" (*bargained regulation*), distintivo da Inglaterra, e um estilo corporativista centrado no consenso, encontrado na Escandinávia, cujo traço mais característico é a ausência de padrões e procedimentos detalhados nos regulamentos. É interessante observar que embora a literatura aponte para uma "americanização da política regulatória europeia" (Shapiro, 1997), em virtude da criação das agências independentes, ela também destaca essa especificidade quanto ao padrão de relacionamento regulador-indústria.

#### A Teoria Normativa da Regulação

Esta seção e a seguinte discutem as contribuições da economia da regulação em suas duas vertentes: a teoria normativa (que informou historicamente a intervenção regulatória do Estado nas esferas econômica e social, e que era apresentada nos livros-textos de economia até a década de 70) e as chamadas teorias positivas da regulação, que buscam explicar as bases de ação do Estado. Em virtude de sua importância na história do campo da política regulatória, e da fusão de elementos normativos e positivos nas contribuições recentes, essa duas abordagens serão examinadas aqui em detalhe.

A teoria normativa da regulação assumiu forma acabada no pós-guerra a partir de subsídios importantes de um conjunto de economistas, com destaque para Paul Samuelson. Essas contribuições identificam e analisam, fundamentalmente, as situações de falhas de mercado nas quais caberia ao Estado intervir para assegurar a operação

Teoria normativa da regulação

Pareto-eficiente dos mercados. O pressuposto básico é que mercados competitivos asseguram uma alocação eficiente de recursos. Este pressuposto se assenta nos dois teoremas fundamentais da economia do bem-estar segundo os quais a) a condição de eficiência paretiana seria atingida quando nenhuma mudança na alocação de recursos (na produção ou consumo) poderia ser realizada de forma a melhorar o bem-estar de um indivíduo sem implicar a redução do bem-estar de outro; b) em condições ideais, mercados competitivos produzem uma situação Pareto-ótima na alocação de recursos.

As falhas de mercado identificadas pela teoria são: bens públicos, falhas de competição (monopólios), externalidades, mercados incompletos e informação assimétrica. Os mercados não são eficientes na provisão de bens públicos puros pelas suas características de não-exclusividade de consumo (não se pode excluir outros do consumo do bem) e não-rivalidade do consumo (o custo marginal para a provisão do bem para outrem é zero). As conseqüências dessas características são que mercados não irão se formar e, conseqüentemente, o bem será subproduzido ou não produzido.

Quando certas firmas detêm poder de mercado, os preços de mercado se distanciam dos custos marginais de produção. Essa situação pode resultar de uma variedade de fatores:

- da magnitude do *market share* por parte de algumas firmas;
- da presença de retornos crescentes à escala (caso conhecido como situações de monopólio natural);<sup>9</sup>
- da importância dos custos de transporte em certos setores (gerando monopólios territoriais);
- da existência de barreiras significativas à entrada, e conseqüente baixa contestabilidade em certos setores.

Nessas situações, duas classes de ineficiência são geradas: ineficiência alocativa

(quando os preços se distanciam dos custos marginais) e ineficiência produtiva (porque os monopólios não têm incentivos para reduzir custos ou introduzir inovações).

A existência de externalidades na produção (ou consumo) de bens produz ineficiência alocativa porque, como os indivíduos não arcam com os custos das externalidades que produzem, eles tendem a se engajar excessivamente nas atividades que as produzem. Como parte do custo de produção é externalizado ou socializado, o custo privado é inferior ao custo social de produção do bem.

Muitos mercados de bens e serviços não se formam, embora os custos de provisão do bem sejam inferiores aos custos que os consumidores estão dispostos a pagar. Essa situação ocorre em muitos mercados, sobretudo nos de capitais e seguros. Várias razões para a existência de mercados incompletos estão associadas à presença de assimetrias de informação. Esses aspectos passaram a fazer parte da explicação canônica de manuais de economia a partir da década de 70. A ausência de informações relevantes por parte dos consumidores sobre qualidade, condições ou risco de produtos e/ou serviços que adquirem provoca graves ineficiências nos mercados. Da mesma forma, investidores incorrem em decisões ineficientes quando se deparam com problemas de informação incompleta sobre mercados, produtos financeiros e consumidores. No mercado de seguros ou de trabalho, as empresas enfrentam situações nas quais a assimetria de informação provoca profundas distorções alocativas. Problemas de *seleção adversa* e *risco moral* são os problemas resultantes da assimetria de informação que tipicamente afetam esses setores. No limite, mercados podem não apenas não operar eficientemente, mas até desaparecer em virtude desses problemas.<sup>10</sup> A seleção adversa refere-se a situações em que ocorre *informação oculta* que algum agente possui e que um segundo agente, contratante ou consumidor

de serviços (denominado principal na literatura especializada), não dispõe. O risco moral descreve situação em que ocorre *comportamento ou ação oculta* que não é observado pelo contratante ou consumidor de serviços. As implicações dessas situações para a política regulatória serão exploradas em seções subseqüentes.

Essas situações de falha de mercado produzem a *rationale* para a ação regulatória do Estado. Elas fornecem uma base normativa para a intervenção do Estado, mas não uma análise da prática regulatória de governos.<sup>11</sup> Mesmo enquanto base normativa, tais justificativas são objeto de intenso debate teórico que envolve questões tratadas em termos de Teorias de Justiça.<sup>12</sup>

A literatura existente sobre desenho regulatório mantém forte relação com a tradição de pesquisa revisada acima e centra-se nas questões do *optimal second best*.<sup>13</sup> Ou seja, refere-se às questões de intervenção regulatória em um ambiente que apresenta muitos constrangimentos, no qual o *optimal first best* não pode ser alcançado.

O Quadro 3 exhibe algumas questões normativas típicas com as quais o regulador se depara na regulação econômica. As questões básicas da regulação econômica de serviços de utilidade pública ou indústrias cuja provisão ocorre em redes (telecomunicações, gás residencial, eletricidade, água etc.) relacionam-se à discussão 1) da regulação da operação de redes de infra-estrutura que apresentem características de monopólio natural; 2) das áreas ou atividades potencialmente competitivas, como a provisão de serviços através dessas redes, que podem ou não ser competitivas, para as quais o acesso à rede é uma pré-condição básica.

Duas classes de política regulatória podem ser identificadas: a regulação de firmas monopolistas e a regulação pró-competição. O Quadro 4 apresenta a interface das questões normativas e positivas, permitindo que se discuta essas duas classes de política.

**Quadro 3**  
**Agenda Normativa da Regulação Econômica: Questões de Base**  
(firma hipotética M)

Integração vertical	A firma que desfruta de um monopólio natural (firma M) pode ter permissão também para operar nas atividades potencialmente competitivas do setor?
Liberalização	A firma tem direito exclusivo de operar nas áreas potencialmente competitivas, e portanto, desfrutar do monopólio sobre toda a indústria, ou há entrada livre de competidores? No caso de liberalização, essa entrada deveria ser restringida, facilitada ou nenhuma das alternativas anteriores?
Estrutura horizontal	Se a firma M opera em áreas potencialmente competitivas, seus ativos deveriam ser divididos em várias unidades, concorrendo entre si?
Estrutura regional	Nas áreas de monopólio, a firma M pode desfrutar de monopólio nacional, ou deveria haver monopolistas regionais?
Regulação de preço de produto	Que produtos de um setor industrial devem ter preços finais aos consumidores regulados, e que forma essa regulação deve assumir?
Regulação de preço de acesso	Sob que condições as firmas em áreas potencialmente competitivas do setor têm acesso aos serviços do monopolista natural? (p. ex. operadores de longa distância utilizando a rede fixa.)
Regulação de <i>nonprice behaviour</i>	Como se dá a regulação de aspectos como qualidade?

Fonte: Armstrong, Cowan e Vickers (1995, pp. 3-4).

**Quadro 4**  
**Interface entre a Agenda Positiva e a Normativa**

		<i>A concorrência é desejável</i>	
		<i>Sim</i>	<i>Não</i>
<i>Sim</i>	<i>Mercado concorrencial Normal</i>	<i>Cream skinning</i>	
<i>A concorrência é viável</i>	<i>Barreiras impostas por firmas dominantes ou ex-monopolistas</i>	<i>Monopólios naturais severos</i>	
<i>Não</i>			

Na maioria dos casos (célula esquerda superior) a concorrência é benéfica, e ocorre naturalmente nos marcos do mercado ou segundo os parâmetros gerais da política de defesa da concorrência. No caso das indústrias de utilidade pública, a situação é distinta. No caso extremo de monopólios naturais severos, mesmo quando há liberalização da entrada, não se cria uma situação concorrencial. Nesse caso, a regulação pública através do controle de preços é a única opção. Nos casos, no entanto, em que a concorrência não é viável em virtude da prática anticoncorrencial de firmas dominantes, mas a competição é desejável, a regulação pró-competição se faz necessária. O mesmo aplica-se para o caso simétrico, no qual a competição predatória pode levar a uma captura excessiva de rendas em um dos segmentos do negócio (*cream skimming*), por uma nova firma, ameaçando a sustentabilidade do negócio como um todo.

As questões centrais da agenda da regulação social são muito distintas, e a literatura, comparativamente, bastante reduzida em relação à regulação econômica. Na realidade, como afirma Baron, "a expansão dramática da regulação social, a partir do início dos anos 70, não gerou um corpo de pesquisa sobre regulação proporcional à sua importância" (1995, p. 11).

### Teorias Positivas da Regulação

Como assinalam Armstrong, Cowan e Vickers (1995, p. 7), a subdisciplina da economia da regulação seria um assunto relativamente simples se os reguladores fossem oniscientes, benevolentes e seus compromissos tivessem forte credibilidade, mas, na prática, existem problemas de assimetria de informação, questões de credibilidade e o perigo da "captura" regulatória. As teorias positivas da regulação focalizam esses aspectos, permitindo um tratamento muito mais complexo das questões. Seu desenvolvi-

mento está fundamentalmente associado a dois desenvolvimentos: à mudança no ambiente político e econômico dos anos 70 e à evolução da ciência econômica, inicialmente pela aplicação de modelos neoclássicos para modelagem do mercado da regulação, e posteriormente pelas contribuições oriundas das áreas de economia da informação e economia institucional.<sup>14</sup>

As primeiras teorias positivas da regulação foram desenvolvidas no marco da crítica ao Estado keynesiano de Bem-Estar Social e no bojo da onda desregulatória que teve início nos anos 70 e 80 nos EUA. A contribuição mais influente dessa perspectiva, que veio a ser conhecida como a teoria econômica da regulação ou teoria da captura (ou ainda teoria da regulação da Escola de Chicago), foi a de Stigler (1975). Stigler modelou a regulação como um mercado em que políticos individuais e interesses organizados interagem estrategicamente. À semelhança de uma situação de mercado, políticos e elites regulatórias "ofertam" e os interesses organizados "demandam" a política regulatória. Stigler parte de evidências empíricas que sinalizariam que, em muitos casos, os efeitos da política regulatória seriam contrários àqueles previstos pela teoria normativa. Nos setores regulados, o número de firmas reduziu-se e os preços aumentaram em relação ao período anterior à introdução da regulação. Nesse sentido, tais setores ou firmas individuais lucraram com a regulação. Os políticos que controlam a oferta da legislação regulatória são atores que buscam maximizar seus interesses (que, fundamentalmente, consistem no sucesso na arena eleitoral, expansão de poder político e acumulação privada de riquezas). As empresas, por sua vez, controlam recursos para financiamento de campanha de forma que é do interesse dos políticos barganhar tais recursos em troca de legislação regulatória.

Stigler identifica dois mecanismos importantes que explicam por que os interes-

captura do regulador

ses organizados das empresas tendem a prevalecer no processo político. O primeiro, diz respeito aos custos de mobilização ou ação coletiva: os custos da regulação incidem de forma difusa sobre os consumidores em geral (os supostos beneficiários da teoria normativa), e seus benefícios distribuem-se de forma concentrada, favorecendo os produtores (firmas e empresas). O segundo mecanismo tem a ver com os custos de informação (a respeito da própria ação regulatória, do processo político e a dimensão legal da regulação), menores para as firmas e maiores para o consumidor/eleitor médio.<sup>15</sup> O argumento é similar àquele desenvolvido por Downs (1957) sobre a ignorância racional dos eleitores: estes se deparam com um desincentivo para buscar informação sobre programas eleitorais e candidatos porque a probabilidade de a sua decisão individual alterar o resultado final é muito baixa. Nesse sentido, os consumidores também têm pouco incentivo para buscar informação sobre os efeitos das decisões regulatórias dos governos e agir, lançando mão dos mecanismos eleitorais, punindo ou recompensando candidatos a cargos eletivos.

O modelo de Stigler teve fortíssima influência na agenda de governo dos EUA e da OCDE em geral. Vários autores, como Peltzman (1989) e Becker (1983), expandiram as idéias centrais do modelo, incorporando uma série de complexidades à análise. No entanto, diversas questões não foram adequadamente explicadas pela teoria. Segundo Peltzman, a idéia de que apenas os interesses de firmas e empresas se beneficiam da regulação não encontra ancoragem empírica. Na realidade, uma das dimensões da atividade regulatória são os subsídios cruzados que formam *constituencies* importantes de beneficiários que não podem ser desconsiderados na análise. Em uma versão mais complexa da teoria, os políticos/elites regulatórias buscam combinar os interesses de consumidores e produtores. Em sua oferta de regulação, os

políticos procuram maximizar os ganhos políticos. No entanto, os custos marginais do serviço político variam para os dois grupos.

Becker, por sua vez, propôs uma teoria que em certa medida unifica aspectos da teoria positiva, com sua ênfase na distribuição de rendas, e a teoria normativa, cujo foco recai sobre os aspectos da eficiência. Em seu modelo, toda transferência de renda que ocorre em benefício de produtores e grupos de consumidores, implica perdas de eficiência social (*deadweight losses*). Essas perdas operam como uma restrição ao recurso crescente a políticas regulatórias. As perdas de eficiência não são nada mais que os ganhos dos vencedores, menos as perdas dos perdedores, que resultam de decisões regulatórias de mudança no *output*. Elas funcionam como uma restrição porque, conforme a política regulatória se desloca do nível de eficiência, tais perdas se elevam a taxas crescentes. Nesse sentido, cada benefício marginal a ser distribuído aos vencedores tem custos políticos marginais crescentes. As elites regulatórias têm interesse em aumentar as rendas a serem distribuídas politicamente e, portanto, buscam maximizá-las. Em outras palavras, é do seu próprio interesse que elas busquem eficiência na atividade regulatória.

Peltzman sumariza os achados da teoria econômica da regulação:

- "Grupos compactos e bem organizados tenderão a se beneficiar mais da regulação do que grupos extensos e difusos. Isto cria um viés em favor de grupos de produtores, porque eles são bem organizados em relação aos consumidores. Mas a coalizão dominante também inclui subconjuntos de consumidores.
- A política regulatória vai procurar preservar uma distribuição politicamente ótima de recursos nos interior dessa coalizão. Assim, ao longo do tempo, a política vai procurar compensar mudanças na distribuição ótima causadas por alterações nos

custos ou na demanda. Em qualquer momento, a estrutura de preços vai transferir subsídios aos consumidores de alto custo com as rendas obtidas com os preços cobrados a outros grupos.

- Como os ganhos políticos de regulação derivam da distribuição de riqueza, o processo regulatório é sensível aos *deadweight losses*. As políticas que reduzem a riqueza total a ser distribuída serão evitadas, porque, na ausência de outras mudanças, elas diminuem os ganhos associados à regulação” (Peltzman, 1989, p. 13).

A teoria prediz um comportamento regulatório crescente e sustentado, por parte dos governos, o que, no entanto, foi flagrantemente invalidado pelo fortíssimo movimento de desregulamentação a que se assistiu nos EUA nos anos 80 (Derthick e Quirk, 1985). O problema mais importante da teoria — sua refutação empírica pela onda de desregulamentação — foi objeto de discussão de vários autores e mereceu um esforço analítico especial de Peltzman (1989). Este autor procura identificar as razões que explicam por que o processo de desregulamentação ocorreu em alguns setores, mas não em outros. Suas evidências, como ele próprio reconhece, são, em grande parte, inconclusivas. A resposta mais geral dos defensores da teoria é que variáveis exógenas produziram mudanças que tornaram proibitivos os custos de perpetuação do sistema regulatório. Esses autores argumentam que os setores perderam suas rendas em virtude de duas razões: ou o custo de manutenção da coalizão de suporte tornou-se muito elevado, ou as mudanças nos custos e/ou demandas do setor tornaram a renda que poderia ser extraída menor do que os custos de manutenção do sistema regulatório.

### Teorias Neo-Institucionalistas da Regulação

Os argumentos da teoria positiva são consistentes com o suposto geral da teoria

de que mudanças na estrutura de oportunidades para o uso do poder coercitivo do Estado para a extração de rendas levam à mudança institucional (Noll, 1989b). Essa visão restrita da mudança institucional é criticada pelo neo-institucionalismo presente nas análises contemporâneas. Um corolário importante dessa perspectiva é que as instituições econômicas, em seu sentido amplo, levam intrinsecamente a soluções crescentemente eficientes. Assume-se que instituições ineficientes produzem rendas potenciais que não são apropriadas pelos agentes econômicos, e que uma mudança para uma situação Pareto superior — ou seja que aumente o bem-estar de um sem reduzir o bem-estar de outros — seria em princípio viável (Noll, 1989b).

O principal problema das teorias positivas da regulação é que elas assumem que a interação dos atores no jogo da regulação é feita em um vácuo institucional. Inexistem regras formais, instituições, custos de transação, oportunismo ou interação estratégica entre atores.<sup>16</sup>

O neo-institucionalismo econômico tem se constituído na escola intelectual que recentemente tem trazido os aportes mais fecundos para a análise das instituições em geral e das agências burocráticas em particular (Moe, 1997; Doner e Schneider, 1999). Desenvolvendo instrumentos analíticos para a análise das transações sociais em situações de mercado e fora dele — como é o caso de contextos organizacionais e hierárquicos (privados ou públicos) —, o neo-institucionalismo supera a dicotomia tradicional Estado x mercado, e desloca a análise para a estrutura de incentivos que produz resultados racionais do ponto de vista coletivo.

Nesse quadro analítico, adota-se um paradigma contratualista para examinar as instituições e a interação de indivíduos ou grupos de indivíduos nessas instituições. As transações — na realidade qualquer transa-

ção econômica que não seja “à vista” — podem ser representadas como contratos entre duas partes em um contexto intertemporal. Essa intertemporalidade abre a possibilidade de não-cumprimento de promessas ou contratos. As instituições cumprem o papel essencial de garantir tais contratos, conferindo credibilidade às relações sociais em uma economia de mercado.

As questões organizacionais e institucionais — organização econômica, formas de propriedade, controle e oportunismo nas relações contratuais —, desconsideradas na teoria tradicional (que enfatiza em particular a tecnologia), adquirem grande centralidade na construção analítica do neo-institucionalismo econômico (Williamson, 1975; 1985).

O neo-institucionalismo econômico desenvolveu-se, inicialmente, na área de teoria da firma e organização industrial, para se expandir nas áreas de economia do trabalho, teoria do mercado de capitais e teoria do desenvolvimento econômico. Coase foi um dos pais fundadores desta abordagem, tendo contribuído para o desenvolvimento da teoria em dois artigos pioneiros: o primeiro, sobre a teoria da firma; o segundo, sobre a análise das externalidades.

A contribuição de Coase na área da teoria da firma na década de 30, foi no sentido de mostrar que a firma existe como uma forma de economizar custos de transação (Gibbons, 1999). Neste sentido, uma estrutura hierárquica (uma firma) emerge de modo a superar não só falhas de mercado, mas também o oportunismo nas relações de mercado. Igualmente, a integração vertical de firmas é um mecanismo para internalizar informações (sobre preços privados, mercados e *asset specificity*) antes não-disponíveis e que tornavam a firma vulnerável ao comportamento oportunista de fornecedores e, ao mesmo tempo, substituir uma relação de mercado por uma relação de autoridade. A mudança nos direitos de propriedade nos casos de *take over* permite superar aquilo

que os neo-institucionalistas denominam “falhas de organização”.

As implicações deste tipo de análise para a análise da regulação vincula-se, sobretudo, com a questão da modelagem do relacionamento estratégico entre atores em situações pós-contratuais e com um conjunto amplo de questões pertinentes, tais como:

- a capacidade de um ator (firma, governo, agência regulatória) de fazer promessas críveis em relação ao seu comportamento futuro;
- efeito de estruturas de incentivos distintas sobre o comportamento desses atores;
- os efeitos mais amplos do desenho regulatório sobre o comportamento estratégico dos atores.

A contribuição de Coase também foi decisiva para o estabelecimento do papel da política regulatória no controle de externalidades. Coase demonstrou que, na ausência de custos de transação, o mercado desenvolve soluções eficientes para o problema das externalidades entre dois agentes econômicos. Em outras palavras, se houver possibilidade de ganhos mútuos, pode-se obter, na ausência de custos de transação, soluções Pareto-eficiente, independente de como estejam distribuídos os direitos de propriedade, e sem intervenção pública. A alocação de ganhos dependerá, evidentemente, de como os direitos de propriedade estejam distribuídos. A essência do argumento do Teorema de Coase — como essa formulação veio a ser conhecida — é que os mercados podem garantir eficiência mesmo se defrontados com problemas de falhas de mercado, se os custos de transação não forem proibitivos. Desloca-se a análise, portanto, em última instância, para a questão dos custos de transação. As implicações deste argumento para a teoria normativa da regulação são bastante contundentes. No entanto, o debate de caráter normativo so-

bre a relação entre direitos e eficiência econômica é recorrente. Como assinala Baron:

"Uma tensão permanente na regulação é gerada por duas filosofias contrastantes. A maioria dos economistas vê a regulação pela perspectiva da eficiência econômica. Muitos ativistas, no entanto, vêem a regulação a partir de uma perspectiva centrada em direitos, os quais independem de custos e benefícios [...]. O processo político não tem conseguido conciliar estas duas perspectivas. Na ausência de custos de transação, o Teorema de Coase mostra que essas duas perspectivas não são incompatíveis, mas a fonte do conflito é clara. Na ausência de custos de transação, a eficiência é obtida para qualquer distribuição dos direitos de propriedade, mas a incidência dos custos e benefícios irá depender diretamente da distribuição desses direitos. O Teorema de Coase trata a distribuição de direitos de propriedade como exógena, embora ela seja endógena. Seja na presença ou ausência de custos de transação, as partes afetadas irão agir politicamente visando capturar uma parte maior das rendas, e a distribuição desses direitos vai ser o instrumento nessa direção. Essa competição por rendas pode distorcer a eficiência" (1995, p. 38).

### Análise Principal-Agente, Economia da Informação e Teoria dos Jogos

No âmbito das relações hierárquicas, em organizações e burocracias, no mercado, ou ainda no quadro de instituições políticas, as transações sociais podem ser modeladas em termos de agente e principal. No âmbito de organizações e burocracias, o agente representa o empregado contratado pelo principal para realizar uma tarefa pré-especificada. No âmbito do mercado, o fornecedor representa o agente que é contratado para produzir bens e serviços para uma empresa conforme estipulado por um contrato. No âmbito do sistema político, os políticos recebem uma delegação do grupo de cidadãos-principal para agir em seu nome. No moderno mundo corporativo, em que há uma separação entre propriedade e controle gerencial, os acionistas representam o princi-

pal e os executivos os agentes. Em todos esses casos pode-se identificar uma situação *ex ante* — pré-contrato ou delegação — e uma situação *ex post* — pós-contrato ou delegação.

Contratos quase sempre são incompletos, ou seja, não possibilitam a estipulação de uma ampla gama de contingências futuras que podem vir a afetar a interação das partes. Dá a possibilidade de exploração oportunista de mudanças nessa interação. O oportunismo representa a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex ante* e *ex post* em uma situação contratual. Como os indivíduos e firmas têm *asset specificity* e, ao mesmo tempo, há uma assimetria de informação entre agente e principal, surge espaço para o oportunismo. Como já assinalado, na ausência de oportunismo, as instituições (contratos) poderiam ser substituídas por promessas, pois estas seriam tão boas quanto os atos das pessoas. Na ausência de racionalidade constrangida, as atividades humanas assumiriam a forma de planejamento, uma vez que a vida socioeconômica seria previsível.

No quadro da política regulatória, a análise principal-agente fornece os instrumentos metodológicos para a análise da relação entre agência regulatória e firmas reguladas, e entre agências regulatórias e a esfera de poder que lhes delega autonomia (Executivo ou Legislativo).

As situações de manifestação de oportunismo *ex post* são descritas pelos conceitos de *moral hazard* e seleção adversa que foram desenvolvidos pela moderna economia da informação. O exemplo típico é a situação do seguro em suas várias formas, em que o preço da apólice é calculado com base na expectativa de que o comportamento do contratante em termos de aversão a risco se mantenha no mesmo nível da situação pré-contratual. Uma vez realizada a transação, o seguro passa a representar um "risco moral" — um incentivo perverso — para que o indi-

víduo se exponha a riscos maiores do que usualmente se expunha na situação pré-contratual.

A aplicabilidade do conceito é ampla, e ele pode descrever arranjos institucionais e práticas de governo. Tecnicamente, *moral hazard* refere-se a situações em que há incentivos para que o custo marginal privado de uma ação se afaste do custo marginal social. Enquanto o conceito de *moral hazard* resulta da não-observabilidade do comportamento do agente em uma situação pós-contratual, *adverse selection* resulta da não-observabilidade da informação, valores e objetivos que norteiam as decisões do agente. No caso de recrutamento de pessoal, o principal tenderá a atrair um grande número de candidatos não-qualificados para o cargo e terá dificuldade em distinguir o indivíduo qualificado daqueles que alegam, oportunisticamente, dispor das mesmas qualificações. Da mesma maneira, indivíduos com riscos (e custos) mais altos são os mais prováveis de contratar seguro para cobrir tais riscos.

Na política regulatória, um aspecto importante da não-observabilidade do agente refere-se a seus custos privados de provisão de serviços que não são observados pelo órgão regulador. Parte da estratégia do órgão regulador envolve, fundamentalmente, o desenho de uma política regulatória que leve a firma a revelar informações privadas sobre seus custos (Laffont e Tirole, 1994).

As chamadas análises positivas da regulação da década de 70 utilizam-se do instrumental analítico da economia neoclássica. Tipicamente, as análises baseiam-se em modelos sobre os mercados de oferta e demanda de regulação que envolvem interesses organizados, agências regulatórias, burocratas e políticos. Assume-se um comportamento maximizador para tais atores e introduzem-se restrições de custos (políticos, econômicos etc.). Mediante estática comparativa, estabelece-se analiticamente condições de equilíbrio.

As análises contemporâneas modelam a interação estratégica dos atores de forma inteiramente distinta. A partir do instrumental da teoria dos jogos, os modelos consideram um conjunto de variáveis tais como a reputação, as incertezas, as regras institucionais etc. A interação das agências regulatórias com firmas reguladas é tipicamente modelada como um jogo repetido com informação incompleta (Baron, 1995). Os modelos incorporam a possibilidade de os jogadores "atualizarem suas crenças" em processos de aprendizagem, e em jogos de sinalização e barganha sequencial.

Em alguns modelos, a incerteza cumpre um papel crucial no exercício de modelagem. Na área de regulação social desenvolveu-se uma literatura relativamente extensa sobre inércia regulatória que busca explicar as baixíssimas taxas de mudança (ou de desregulação) no aparato regulatório. Os modelos baseiam-se em pressupostos de comportamento de aversão ao risco em ambientes carregados de incerteza. Na área de regulação social tais incertezas localizam-se nas bases epistêmicas dos mecanismos de causa-efeito, em áreas de conhecimento como meio ambiente, epidemiologia etc. (Baron, 1995, p. 36).

Como assinalado, a análise principal-agente também foi aplicada ao contexto da delegação de poderes entre o Legislativo e o Executivo. A mais elaborada extensão desse tipo de análise foi desenvolvida por Epstein e O'Halloran (1999). Os autores elaboraram um modelo para explicar as condições que presidem a delegação de poderes do Legislativo para o Executivo em diferentes áreas temáticas (*issue areas*). Na realidade, os autores criticam a polarização existente na literatura entre aqueles que defendem o controle do Congresso sobre as agências do Executivo e os que asseguram que a burocracia se mantém fora do controle congressional, em outras palavras, a polarização entre a efetividade dos controles por "alarme de incêndio" *versus* "patrulha de



polícia" (ou na realidade a falta dela). A partir de uma análise sobre a produção legal do Congresso americano desde o pós-guerra até a década de 90, os autores demonstram que o grau de delegação de poder presente nos atos legais varia consistentemente conforme as áreas temáticas. O modelo desenvolvido pelos autores baseia-se em um *signalling game* entre congressistas e o Executivo e tem forte capacidade preditiva sobre a variação no grau de delegação observado. A conclusão básica a que os autores chegam é que o Congresso delegará poderes nas áreas onde as "perdas advindas da delegação" forem menores do que aquelas que ocorreriam (em virtude, entre outros fatores discutidos, dos custos políticos das decisões e da falta de expertise em certas áreas) se o próprio Congresso retivesse poder decisório.

#### O Processo Político da Política Regulatória: *Regulatory Commitment*, *Veto Players* e Controle de Agenda

A literatura contemporânea tem contribuído para a análise da *mudança* de política regulatória. Nesse caso, o foco desloca-se da consideração do comportamento ordinário das agências em suas atividades cotidianas para uma discussão da mudança de *regime* regulatório e, mais amplamente, para a questão da *governança regulatória*. Parte substancial dessa literatura aborda a questão a partir do chamado *commitment problem* da regulação. Este refere-se à necessidade e à capacidade das autoridades governamentais de assegurarem que contratos serão honrados no futuro e que não haverá mudanças no jogo ou, no limite, "expropriação administrativa" de rendas, nas várias formas que isso pode assumir: congelamento de preços, reestatização etc.

Vale ressaltar, antes de aprofundar a questão que, em última instância, a credibilidade assenta-se no fato de que decisões

políticas não podem, por definição, ser inalteráveis ou irrevogáveis (Shepsle, 1991). Mais especificamente, a questão é que uma maioria parlamentar em uma legislatura não pode, por definição, fixar decisões para outras legislaturas: em uma democracia, a vontade da maioria é soberana. A única exceção a tal princípio são os dispositivos constitucionais sobre as regras do jogo que, tipicamente, exigem supermaiorias e procedimentos complexos para serem alterados. Os problemas de *commitment* na política regulatória envolvem algumas dimensões de natureza constitucional, mas na maioria dos casos os dispositivos que podem garantir credibilidade não têm natureza constitucional, e, portanto, esta tem que se ancorar em mecanismos distintos.<sup>17</sup>

Um ponto adicional que se refere à questão da credibilidade é o reconhecimento crescente de que esta se funda essencialmente na obediência a regras, e não no exercício da discricção. O argumento tradicional é que a discricção e a flexibilidade de um regulador são requisitos importantes para o manejo de políticas em ambientes carregados de incertezas. Tecnicamente, este ponto tem sido discutido no debate a respeito das inconsistências temporais na condução de políticas de governo. O argumento consensual é que a adesão a regras, mesmo que em princípio elas estejam associadas a decisões que produzam potencialmente soluções apenas *second or third best*, e a credibilidade em fazê-lo, produzem resultados, do ponto de vista dinâmico, superiores àqueles provenientes de medidas potencialmente *first best*. A razão é que os agentes econômicos ajustam suas expectativas ao comportamento discricionário, anulando os efeitos desejados. No caso da manutenção de uma regra, esse ajuste não acontece e a efetividade de uma medida é potencialmente maior.<sup>18</sup>

Tipicamente, investimentos em setores que possuem características de monopólio natural e que são regulados por agências

governamentais apresentam *sunk costs* bastante significativos. Tais investimentos têm alta *asset specificity*, ou seja, os ativos fixos não são facilmente transferidos para outras atividades. Além disso, um amplo espectro da população consome os serviços das *utilities*, o que confere alta politização ao setor.<sup>19</sup> Como assinala Baron,

"[...] a criação dos incentivos necessários para uma regulação eficiente requer compromissos críveis com políticas de longo prazo, de forma que as firmas podem ter garantias que as políticas regulatórias não serão mudadas oportunisticamente após terem revelado informações sobre sua capacidade ou terem incorrido em *sunk costs*. A captura oportunista de rendas ou quase-rendas pode distorcer os incentivos para a eficiência e reduzir o bem-estar agregado. A credibilidade dos compromissos em políticas regulatórias multiperíodo deve ser uma preocupação quando, por exemplo, o oportunismo direcionado para a eliminação de rendas de informação não pode ser evitado. O grau de credibilidade de compromissos, dessa forma, deve ser uma consequência endógena da ação política oportunista motivado pelas consequências distributivas da política regulatória e voltado para a revisão ou preservação dessa política" (1995, p. 29).

O programa de pesquisa mais ambicioso sobre a questão da credibilidade regulatória foi desenvolvido por Spiller e associados (Levy e Spiller, 1996b; Spiller, 1995). Levy e Spiller (1996b) formularam um quadro de referências centrado, fundamentalmente, em três aspectos ou dimensões: as restrições *relativas à ação discricionária* por parte do regulador, as restrições formais e informais *relativas à mudança de regime regulatório*, e instituições que garantam esse conjunto de restrições. O argumento básico dos autores é que não existe um desenho regulatório ótimo padrão, mas sim uma variedade de alternativas que dependem do contexto institucional de cada país. Trata-se, basicamente, do grau de consistência entre a governança regulatória e os incentivos regulatórios. A estrutura de go-

vernança refere-se ao conjunto de mecanismos que uma sociedade utiliza para restringir a abrangência da ação discricionária dos órgãos reguladores e para resolver os conflitos daí resultantes. A estrutura de incentivos regulatórios compreende o conjunto de instrumentos da regulação microeconômica: o conjunto de regras para a formação de tarifas (inclusive definições quanto a reajustes etc.) e subsídios cruzados, regras quanto à competição e entrada, regras quanto à conectividade entre provedores de serviços etc. Em termos da regulação de preços, três modelos têm sido largamente utilizados: *rate of return*, *price cap* e *benchmark regulation* (cf. Quadro 5).

Como assinalam Levy e Spiller (1996b, p. 4), os incentivos regulatórios têm sido a preocupação central de, virtualmente, quase todo trabalho teórico sobre regulação, em detrimento da questão da governança regulatória. No entanto, a efetividade de uma estrutura de incentivos regulatórios depende, fundamentalmente, da estrutura de governança regulatória. Tanto a estrutura de governança como a de incentivos são variáveis de escolha dos reguladores, mas ambas são tolhidas pela estrutura institucional do país. Essa estrutura é composta, segundo a literatura neo-institucionalista, das instituições do Legislativo, Executivo e Judiciário, de regras informais que são tacitamente aceitas pelos atores sociais e da capacidade institucional do país.

As instituições políticas influenciam a estrutura de governança regulatória em função dos limites que estabelecem para a ação discriminatória dos governantes. Tais limites são estabelecidos por uma variedade de mecanismos, como a separação de poderes, regras constitucionais limitando o poder legislativo de presidentes, federalismo, estabelecendo competências distintas para níveis específicos de poder, além do presidencialismo e legislativos bicamerais.

porque necessariamente emoldura

governança e instituições

Quadro 5

Natureza das restrições à interferência oportunista na regulação	Alternativas que garantem credibilidade segundo características institucionais dos países
Restrições relativas à ação discricionária por parte do regulador	a) uso de regras e legislação detalhada i) alta capacidade administrativa uso de licenciamento altamente complexo ii) baixa capacidade administrativa uso de mecanismos regulatórios simples, mas ineficientes b) uso de instrumentos mais flexíveis i) regras informais que limitam a discricionariedade (Inglaterra) ii) uso de direito administrativo, ao estilo americano, por comissões altamente autônomas
Restrições formais e informais relativas à mudança de regime regulatório	a) possibilidade de mudança é especificada apenas em leis (por governos com credibilidade) b) possibilidade de mudança é especificada nos contratos de licença (por governos sem credibilidade)
Instituições que garantem o enforcement de restrições	a) países com Judiciário independente b) países sem Judiciário independente i) recorrem a garantias internacionais para ganhar credibilidade (p. ex. Banco Mundial)

A credibilidade regulatória é maior em países que apresentam fortes restrições à discricionariedade por parte do Legislativo e Executivo. As escolhas relativas ao desenho regulatório, em geral, implicam um *trade off* entre credibilidade e flexibilidade. Os mecanismos que garantem credibilidade e durabilidade às instituições regulatórias são os mesmos que dificultam a instituição de novas regras que podem ser necessárias em virtude de inovações tecnológicas.

Em sistemas parlamentaristas, o Executivo dispõe de forte controle sobre a agen-

da legislativa, conferindo instabilidade aos arranjos regulatórios existentes. Forte volatilidade nas maiorias parlamentares, com alternância de forças políticas com agendas muito distintas, produz igualmente baixa credibilidade aos arranjos regulatórios porque mudanças de governantes podem significar mudanças nas leis. Judiciários dependentes do Executivo também são fonte de instabilidade, inviabilizando o uso do direito administrativo de estilo americano como fonte de estabilidade regulatória. Judiciários independentes, e fortes tradições de uso do

direito administrativo, por outro lado, ampliam o leque de opções de governança regulatória, permitindo procedimentos administrativos monitorados pelo Judiciário (como é a prática corrente nos EUA).<sup>20</sup> Judiciários independentes, em países que apresentam forte tradição de respeito aos contratos, abrem a possibilidade de recurso a esse instrumento (contratos de concessão) mesmo nos casos em que o Executivo domina o Legislativo.<sup>21</sup>

As instituições políticas também influenciam a estrutura regulatória. Um exemplo claro são os constrangimentos resultantes da escassa capacidade administrativa para a adoção de estruturas regulatórias complexas como aquelas associadas à adoção de comissões independentes de estilo americano, ou à adoção de taxas de retorno com *benchmarks* (cf. Quadro 6 para uma síntese). Em caso de baixa capacidade administrativa, seria desejável a adoção de mecanismos regulatórios mais simples. Essa questão, de natureza normativa, assume um caráter positivo para autores como Levy e Spiller (1996c) que argumentam que, de fato, a escolha de incentivos regulatórios em muitos casos é uma escolha racional determinada pelas características da estrutura institucional do país.

Spiller e Vogelsang (1996; 1997) exploraram as especificidades da política regulatória em um contexto parlamentarista, examinando o caso do Reino Unido. O sistema parlamentarista tipo westminsteriano apresenta problemas típicos de credibilidade regulatória uma vez que se trata de um sistema de governo unificado, sem elementos de fragmentação característicos de sistemas presidencialistas e parlamentaristas de coalizão.<sup>22</sup> Decisões de governos anteriores são facilmente revertidas e novas resoluções são implementadas sem dificuldades típicas de regimes federativos. Embora o Judiciário seja independente, as leis podem ser facilmente modificadas em seu conteúdo por uma

maioria parlamentar. Dessa perspectiva, o sucesso inglês com a privatização representa um paradoxo. Autores explicam o sucesso inglês em razão de três normas da cultura institucional britânica: o papel exercido pela burocracia que pelo seu profissionalismo confere forte estabilidade ao sistema político; as características próprias do sistema de decisão público britânico cujos procedimentos básicos (a discussão de *White Papers* precede iniciativas importantes de governo, permitindo consulta aos afetados pelas decisões) contra-arrestam a instabilidade potencial do sistema; a delegação de forte autonomia aos agentes reguladores (no caso ao *director general of the Regulatory Office*) contrabalança a autonomia ministerial no processo regulatório.<sup>23</sup> Fatores adicionais também contribuíram, tais como a pulverização do controle acionário das empresas privatizadas, engendrando uma coalizão de suporte às empresas resistente a tentativas de expropriação regulatória, e o uso de mecanismos regulatórios consistentes com o marco institucional do país (contratos de concessões — e não leis — que os tribunais têm tradição de honrar).

A questão do impacto de variáveis institucionais sobre o padrão regulatório também foi discutida por outros autores. Vogel (1993), p. ex., examinou a regulação ambiental em países parlamentaristas e presidencialistas e concluiu que outras variáveis não-institucionais — conteúdo e intensidade da opinião pública, por exemplo — explicam melhor a variação de resultados de política encontrados. Sua conclusão é consistente com aquelas do programa de estudos comparativos coordenado por Weaver e Rockman (1993) do qual esse estudo setorial faz parte. No programa de pesquisa, os efeitos das variáveis institucionais são tratados como contingentes, operando na presença ou ausência de outras variáveis e não como vantagens ou desvantagens institucionais uniformes e invariantes. A questão da pes-

Quadro 6  
Mecanismos Regulatórios: Características e Requisitos Institucionais

Mecanismos Regulatórios	Pré-requisitos Institucionais	Comentários
<i>Rate cap</i> ("RPI-X" – índice de preço no varejo menos fator de ajuste)	Alta capacidade administrativa p. ex.: Inglaterra, telecomunicações	Estabelece apenas teto tarifário para um pacote de serviços; permite livre entrada de firmas no mercado.
<i>Rate of return</i>	Alta capacidade administrativa p. ex.: Jamaica, telecomunicações	Garante uma taxa de lucro especificada, desincentivando a eficiência.
<i>Benchmark regulation</i>	Alta capacidade administrativa p. ex.: Chile, telecomunicações	Sistema altamente ineficiente: • Pressupõe a restrição de novas firmas, porque levaria à redução da taxa de retorno. • Exige o monitoramento detalhado das receitas, custos e estoque de capital para garantir que a firma não ultrapasse o teto da taxa estipulada.
<i>Yardstick regulation</i>	Alta capacidade administrativa p. ex.: Inglaterra, água	Estabelece taxa de retorno (revisada periodicamente) para firmas do setor, baseada em um modelo hipotético de custo marginal de longo prazo em um mercado competitivo. Permite entrada livre de firmas. Estabelece um parâmetro pelo provedor mais eficiente. Utilizada para a regulação de monopólios territoriais (bacias) sem competição.

quisa básica para Vogel (1993) é sob que formato institucional — relativo à separação de poderes etc. — os interesses difusos em nome dos quais a regulação ambiental é exercida podem ser mais facilmente avançados. Vogel argumenta que Judiciários

e Legislativos independentes continuam a influenciar o processo decisório mesmo quando *issues* de interesse difuso não têm grande centralidade na agenda pública nem influenciam as eleições nacionais. Sistemas parlamentaristas caracterizados por repre-

sentação proporcional e governos de coalizão possibilitam maior acesso a interesses difusos do que outros tipos de regimes parlamentaristas. Uma conclusão adicional é que o controle do Legislativo e do Executivo por partidos distintos facilita o acesso de interesses difusos. O autor também argumenta que o federalismo ajuda a preservar o acesso por parte de atores com interesses difusos quando a importância da questão na agenda pública está em declínio e um nível de governo se mostra pouco permeável.

A questão da credibilidade que se constitui no ponto central da discussão da regulação econômica não é tão relevante no caso da regulação social — como a discussão acima revela —, embora seja importante. No caso da regulação econômica, a questão da garantia dos investimentos e dos *sunk costs* adquire grande centralidade; já no caso da regulação social, a credibilidade de regras ambientais e sua reversibilidade tem implicações econômicas importantes, porque os custos de cumprimento de exigências ambientais podem ser muito altos.

Para além dos poderes legislativos do Executivo — e seu papel em minar a credibilidade regulatória dos governos —, sua atuação na *regulação das leis* aprovadas pelo Legislativo tem sido destacada. Em uma discussão comparativa dos sistemas legais norte-americano e latino-americanos, Spiller (1995, p. 67) sublinhou aspectos essenciais do processo político de regulação. Segundo ele, os sistemas presidencialistas na América Latina asseguram grande poder discricionário ao Executivo. A razão básica para essa delegação é que as Constituições latino-americanas estipulam a regulamentação presidencial das leis, ou seja, para que uma lei entre em vigor é necessário uma norma do Executivo que as regule. A não ser em casos de desvio grosseiro em relação ao espírito da lei, essa regulamentação nunca é objeto de contestação legal. Considerando

que o Executivo pode alterar as leis de alguma forma, os legisladores deparam-se com três alternativas: elaborar leis detalhadas que permitam pouca margem discricionária ao Executivo; elaborar leis vagas e gerais que permitam ampla margem discricionária ao Executivo; não elaborar leis de tal forma que o Executivo não possa exercer nenhuma influência legislativa. Como os serviços de utilidade pública são essenciais e de grande complexidade, os Legislativos latino-americanos delegaram ao Executivo o poder de escolher os marcos regulatórios, em vez de subtrair do Executivo o poder de exercer essa discricionariedade.

"Como a regulação das leis é feita através de um decreto presidencial e não pela agência regulatória, qualquer limitação ao processo pelo qual o presidente regula as leis seria contrária à disposição constitucional de separação de poderes. Dessa forma, questionamentos sobre o decreto presidencial só podem basear-se em sua constitucionalidade. Assim, os tribunais na América Latina tenderam a especializar-se em garantir contratos em vez de supervisionarem a implementação das leis pelo Executivo. Nos Estados Unidos [...] não há tal regulação de leis. As leis são implementadas pelas agências do governo e não por decretos presidenciais. Além disso, o Congresso regula como as agências tomam decisões. Esta regulação do processo decisório das agências não foi entendida pelos tribunais como infringindo a divisão constitucional de poderes" (Spiller, 1995, p. 67).

Parte importante da literatura tem discutido as inovações ocorridas na regulação econômica em contextos pós-privatização. Heller e McCubbins (no prelo) propõem um modelo analítico para a análise da política regulatória. Nesse modelo, os principais fatores ou variáveis considerados são a distribuição do controle da agenda sobre mudanças na política regulatória, a definição da política regulatória de "reversão" (isto é, a política que prevalece na ausência de mudança na política) e o número de pontos de veto (isto é, pontos no processo institucional em que é possível bloquear a política).

regulação econômica social

↗

L ≠ regulação EUA e AL

Um conjunto de previsões é deduzido a partir dessas variáveis:

“Primeiro, se um ator de veto [*veto player*] com um interesse na reversão tem controle da agenda, então o investidor terá certeza de um *veto ex ante*. Segundo, quanto mais extrema a política de reversão, tudo o mais mantido constante, mais provável será a mudança de política. De forma simétrica, se a reversão representa o ponto ideal de um ator de veto, então a mudança de política, em circunstâncias normais, é altamente improvável. Com relação à terceira característica [atores de veto], quanto maior o número de atores que controla *veto gates*, maior a probabilidade de a política se manter estável. Essa observação depende de uma premissa importante: uma política não pode ser legalmente mudada a menos que exista alguma alternativa de política que todos os atores de veto têm preferência em relação à política de reversão” (Heller e McCubbins, no prelo).

Uma outra análise, em larga medida similar à de Heller e McCubbins, foi proposta por Mueller (2000). As variáveis centrais para esses autores são o poder de agenda do Executivo em relação ao Legislativo, a capacidade do governo em fazer compromissos críveis (sinalizada pelo grau de independência do Judiciário que é, na realidade, assumido pelo autor, no caso brasileiro, com base em Pinheiro (1999) e a estrutura institucional das agências e seus determinantes).

Com relação à independência do Judiciário, Mueller afirma que “porque é possível que as leis e outras regras procedimentais sejam mudadas por outros poderes, há sempre a possibilidade de que o efeito inibidor do Judiciário possa ser evitado. Portanto, outras salvaguardas devem estar presentes, além de um Judiciário independente” (2000, p. 15). Ele conclui que fatores adicionais contribuam para assegurar que o Executivo não recorresse a decisões arbitrárias contra empresas concessionárias, dentre esses, a percepção de que tais atos poderiam afetar sua credibilidade, pondo em risco privatizações futuras, além das rendas geradas por essas privatizações. O alto estoque

de empresas públicas que ainda não foram privatizadas contribuiu para elevar a credibilidade do governo. Outras salvaguardas contra a “expropriação administrativa” pelos governos existem e referem-se à estrutura institucional do próprio processo regulatório:

“Uma salvaguarda que foi analisada no contexto do perigo potencial criado pela mudança no Executivo é a estrutura e o processo das agências regulatórias. As agências foram criadas por uma coalizão específica que, se argumenta, definiu seus regulamentos e estrutura de forma a garantir resultados favoráveis aos grupos dessa coalizão. Dessa forma, um novo Executivo enfrentaria restrições em termos de quanto a política regulatória pode ser alterada. Outra força que dá credibilidade ao sistema é a forma pela qual a privatização ocorreu, gerando uma base de apoio com interesses nos novos setores que se formaram (que inclui investidores, consumidores, empregados, fornecedores, governos municipais e estaduais etc.). Esta questão não é analisada, mas é fácil observar que ela contribuiu para estabelecer salvaguardas” (Mueller, 2000, p. 16).

Mueller endossa o argumento de que os modelos utilizados para as privatizações no início dos anos 90 (aço e mineração) foram escolhidos porque geravam um grande número de “ganhadores” e podiam levar à formação de uma grande coalizão a favor do programa (cf. Velasco Jr., 1997a; 1997b). Nesse contexto, uma situação favorável foi criada junto à opinião pública de tal forma que quando a privatização das empresas de utilidade pública foi colocada na agenda (setores de eletricidade e telecomunicações), houve menor resistência e o governo desfrutou de maior flexibilidade na escolha dos modelos de venda. Um fator adicional que teria ainda contribuído foi o fato de que quando a competição foi introduzida nesses setores, o papel da regulação econômica se reduziu, diminuindo dessa forma a discricionariedade do Executivo.

Mueller e Pereira (2000b) propuseram um modelo de comportamento do Executivo

em termos de propensão para interferir na autonomia das agências. Usando dados empíricos recentes para o padrão de relacionamento entre o Executivo e os dirigentes da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVS, Agência Nacional de Saúde — ANS, ANATEL e ANEEL, os autores concluíram que as tentativas de interferência observadas para o caso das agências na área social podem ser explicadas pela ausência de custos associados a perdas de investimento externo.

Uma análise distinta foi apresentada por Pereira e Costa (no prelo) para explicar o grau de delegação e autonomia concedido à ANS quando da sua criação. Inspirados em Epstein e O'Halloran (1999), os autores centram-se na questão do padrão de relacionamento Executivo-Legislativo no que refere à lógica da delegação. Segundo esses autores, pode-se distinguir pelo menos três tipos ou desenhos de regulação: no primeiro, a regulação é realizada diretamente pelo Congresso, principalmente através do seu sistema de comissões; no segundo, ocorre um processo de delegação de autoridade para agências executivas regulatórias; no terceiro tipo, observa-se um modelo híbrido de divisão de autoridade e função. Além da diferença em relação a quem é delegada a autoridade de regular, o processo de delegação também difere com respeito à quantidade de poder discricionário que é delegada pelo Congresso às respectivas agências para que estas funcionem. O Congresso tanto pode estabelecer um desenho institucional com uma legislação extremamente detalhada que deixa as agências com pouca ou nenhuma amplitude para agir, como pode simplesmente propor um desenho institucional vago em que o poder discricionário delegado é extremamente amplo.

Parte-se da premissa de que os parlamentares agem orientados pela maximização de seus interesses políticos, dentre os quais o mais importante é garantir a sua reeleição.

Como no sistema político brasileiro os recursos políticos, econômicos e financeiros são extremamente centralizados nas mãos do Executivo e dos líderes partidários, os parlamentares não têm outra saída a não ser colaborar com o presidente ou seguir as orientações de seus líderes, com o objetivo de ter acesso aos referidos recursos e, assim, ter condições de utilizá-los em suas respectivas arenas eleitorais. Dessa forma, a hipótese defendida é a de que os parlamentares preferirão regular diretamente uma determinada área ou política desde que os custos desse processo de regulação não ultrapassem os seus possíveis benefícios políticos, pois de outra forma, eles preferirão delegar essa função para agências regulatórias. Uma vez que o Executivo tenha explicado quais as suas preferências em relação a uma determinada política (no caso específico, regular o sistema de saúde suplementar através da delegação de poderes para uma agência reguladora), os parlamentares, principalmente os que fazem parte da base de sustentação do governo, se comportarão no sentido de apoiar tais preferências, pois só assim poderão ter acesso aos recursos políticos (ocupar presidências e relatorias de comissões permanentes e especiais; executar emendas individuais no orçamento; ter acesso à mídia; garantir financiamento para as próximas disputas eleitorais; viabilizar obras e políticas que beneficiem suas bases eleitorais etc.) necessários às suas reeleições.

#### *O Desenho Político da Política Regulatória*

As seções anteriores iluminaram a dimensão política da política regulatória, e deixam entrever a centralidade do desenho político de uma política para a taxa de sucesso de sua implementação. As questões normativas a respeito do desenho regulatório estão profundamente associadas à sua dimensão política. A literatura contemporânea sobre regulação tem se concentrado,

crescentemente, nas questões institucionais e políticas, deslocando-se da ênfase anterior nas falhas de mercado.

“A ação política molda a política regulatória e influencia sua evolução. Ela se faz presente não só quando as políticas são formuladas e as leis promulgadas, mas também quando elas são implementadas. No caso de políticas implementadas sob informação incompleta, o desempenho pode revelar informação relevante sobre a adequabilidade *ex post* da política. O desempenho pode ser observado não só pelos órgãos reguladores, mas por todos os interesses afetados pela regulação. As pressões para mudança podem vir de fora da estrutura regulatória, ou de dentro. Na medida em que as pressões políticas podem ser previstas, elas podem ser levadas em consideração no *design ex ante*, isto é, no desenho político da política. O desenho da política deve incorporar a ação política subsequente, o *lobbying*, e as pressões que os interesses produzem ao longo da experiência com a política e com a base em seu desempenho” (Baron, 1995, p. 27).

Como assinalam Hill e Abdala (1996), a relação entre o processo de criação de agências regulatórias e outros processos, tais como a privatização, cria *path dependency*, produzindo uma certa irreversibilidade na evolução da governança regulatória no tempo. Essa dimensão de *timing* deve ser um elemento central do desenho regulatório.

#### Observações Finais

Este texto examina de forma seletiva contribuições da literatura sobre política regulatória, identificando as questões centrais da agenda de pesquisa na área. Trata-se de uma incursão tentativa e, decerto, bastante

parcial em uma área de forte tradição de pesquisa no mundo anglo-saxão e que só recentemente no Brasil, e mesmo na Europa, tem adquirido centralidade, sobretudo em virtude da enorme visibilidade que as agências regulatórias vêm assumindo na arena política.

O texto reconstitui a evolução das agências regulatórias independentes nos EUA e sua criação recente no quadro europeu, e discute as abordagens normativas, positivas e neo-institucionais da regulação. Remete também para alguns aspectos centrais da agenda de pesquisa sobre regulação em contextos pós-privatização, especificamente a questão do *commitment problem* da regulação. Como foi amplamente discutido, trata-se de uma literatura tradicionalmente produzida na disciplina da ciência econômica, e que só recentemente vem recebendo contribuições de cientistas políticos e sociólogos. Este viés disciplinar explica por que questões centrais da discussão da ciência política permanecem pouco exploradas.<sup>24</sup> As principais dizem respeito ao déficit democrático das agências e aos problemas de *accountability*. Embora essa discussão tenha se expandido em relação ao Judiciário, e em alguma medida em relação aos Bancos Centrais, no Brasil e na América Latina a discussão ainda é incipiente na literatura.

(Recebido para publicação  
em novembro de 2000)

#### Notas

1. Como se sabe, no Brasil, também prevaleceu um padrão corporativista de intermediação de interesses, cuja análise é tema clássico na ciência política brasileira. Para uma abordagem da mudança de padrão de regulação de endógeno para autônomo, cf. Almeida (1999b; 1999c) e Goldstein (1999).
2. A literatura brasileira sobre as agências é bastante reduzida (cf. Nunes, 1998). O único estudo aparentemente disponível sobre o processo decisório de criação de uma agência é Pereira e Costa (no prelo), o qual será discutido no final deste texto.
3. No caso americano, essa posição foi defendida por Ted Lowi em inúmeros trabalhos. No contexto americano, a crítica principal era que o Judiciário e o Congresso não dispunham de mecanismos de controle efetivo sobre a burocracia pelo fato de não possuírem informações relevantes nem instrumentos de supervisão adequados. Subjacente à idéia de delegação de poder decisório estava a de renúncia ou abdicação ao exercício de controle e responsabilização (Kiewiet e McCubbins, 1991). Essa interpretação dominante na literatura das décadas de 60 e 70 deu lugar a um consenso em torno da idéia de que ambas as instituições exercem considerável poder de monitoramento. As formas de exercício do controle, no entanto, são indiretas e bastante distintas daquelas identificadas pelas teorias tradicionais de controle. Elas baseiam-se em controle indireto através de um repertório de instrumentos que, na linguagem da análise principal-agente, o principal pode utilizar-se para reduzir *agency losses*. Sobre a questão da *accountability* de agentes não-eleitos, cf. Dunn (1999).
4. A literatura trata das agências como pertencendo ao gênero “instituições não-majoritárias”, juntamente com os tribunais, Bancos Centrais, militares etc. Como assinala Majone (1999), esse déficit pode ser minimizado se uma adequada estrutura de governança for criada e permitir a responsabilização das decisões (através de revisão judicial, requisitos procedimentais, supervisão por comitê, participação pública e pelo exercício dos poderes de nomeação pelo Executivo).
5. Na área da regulação social, observa-se um deslocamento gradativo da *regulação de produto* (voltada para as características de um produto, e cuja ação está centrada no controle de barreiras comerciais e articulada com políticas de comércio exterior) para a *regulação de processo* (p. ex., padrões de emissão de efluentes, onde a definição de *standards* e as questões ambientais, ocupacionais etc. adquirem maior centralidade, justificando-se por si mesmas) (Majone, 1996, p. 58).
6. Para a difusão internacional do processo de privatização, cf. Ikenberry (1990) e Manzetti (2000).
7. Assim, na França, o baixo nível organizacional das empresas de consultoria e o forte insulamento da burocracia pública explicariam a menor — embora ainda bastante significativa — influência dos consultores, em contraste com a Inglaterra. Neste país, o alto nível organizacional das empresas e a maior porosidade da estrutura institucional produziram situação oposta. Especificidades institucionais e organizacionais do setor de consultoria na França — a proibição de empresas de auditoria de atuarem no setor de consultoria gerencial, fazendo com que as empresas se especializassem em consultoria de engenharia — afastou as empresas da área de gerenciamento privado e público. Na Inglaterra, de onde surgiram as “big 6”, as empresas de auditoria que detêm enorme conhecimento do funcionamento interno das empresas em que atuam, expandiram-se rapidamente para a área de *management consultancy*, liderando o *boom* que o setor vem experimentando desde a década de 80.

8. A criação das agências reguladoras tem obedecido a padrões distintos de Estado para Estado como sugere a incipiente literatura sobre o assunto (Costa, Melo, Pereira e Mueller, 2000). A criação recente da Associação Nacional de Agências Regulatórias Estaduais sugere uma tendência possível em direção à convergência.
9. Tecnicamente, verifica-se a existência de economias de escala tais que fazem com que apenas uma única empresa seja capaz de suprir a demanda pelo produto ou serviço, com custos inferiores aos que ocorreriam se houvesse mais de uma empresa atuando no mercado. Se os serviços ou produtos forem fornecidos por mais de uma empresa, o custo médio para cada uma delas poderá ser superior ao verificado para apenas uma. Este fato implica custos decrescentes (economias de escala) e a impossibilidade física de existir mais de uma empresa na prestação do serviço.
10. Uma situação que se tornou clássica na literatura é o de carros de segunda mão, em que os compradores não têm condições de aferir a qualidade de um bom carro, e portanto distingui-lo de um carro em mau estado, e tampouco o comprador tem condições de diferenciar o seu carro (em bom estado) dos demais. Nesse caso, nenhuma transação pode ser realizada (o mercado falha!), embora teoricamente existam compradores interessados em pagar o preço ofertado, desde que tivessem segurança a respeito da qualidade do veículo. Nesse caso extremo de seleção adversa, o mercado pode simplesmente desaparecer.
11. No período recente, essa literatura se tornou muito mais sofisticada, e observa-se uma fusão importante de elementos positivos e normativos em uma teoria unificada. Mesmo na literatura mais prescritiva, um dos supostos da análise é um “regulador não-benevolente”, ou seja, reconhece-se que o ambiente da regulação é um ambiente carregado de incertezas e oportunismo.
12. Por razões de espaço, essa literatura não será resenhada aqui. Para uma brilhante discussão dessa interface, cf. Sunstein (1990).
13. Um dos aspectos técnicos mais complexos do desenho regulatório diz respeito à existência de firmas multiproduto que contêm linhas produtivas diversas, algumas sujeitas à regulação e outras não. Em outros casos, alguns setores regulados estão em competição ou utilizam *inputs* de outros setores não-regulados. Na área de regulação social também se observa forte interdependência entre política regulatória (imposição de padrões etc.) e a legislação que estabelece os parâmetros para a responsabilidade civil (indenização por perdas e danos, conhecida na literatura anglo-saxã como *liability law*). Em muitos casos, as firmas internalizam os custos da adoção de padrões, tendo em vista os custos de possíveis ações por perdas e danos. A existência desse efeito acumulado dificulta a avaliação microeconômica dos efeitos da regulação (Baron, 1995, pp. 44-46).
14. Excelentes sínteses da literatura podem ser encontradas em Noll (1985; 1989a) e Viscusi, Vernon e Harrington Jr. (1997).
15. Um tratamento distinto para a dinâmica política da regulação foi dado pelo cientista político James Wilson que elaborou uma conhecida tipologia de arenas decisórias em termos do grau concentrado ou difuso dos custos e benefícios gerados pelas decisões de governo, que guarda alguma similitude com o argumento stigleriano. Assim, quando grupos de consumidores se deparam com grandes firmas produtoras em um conflito em torno de uma decisão regulatória, temos uma arena de custos difusos e interesses concentrados, com grande probabilidade de falta de contestação, a não ser pela ação de

- political entrepreneurs* que os mobilizem (cf. Wilson, 1980). Embora partisse de pressupostos distintos, a literatura produzida por vários cientistas políticos (Wilson, Quirk, Hecko), nesse contexto, também apontava para a resultante captura dos órgãos regulatórios pelos interesses organizados setoriais de produtores e firmas, em arranjos referidos como “triângulos de ferro” compostos de comitês do Congresso, interesses organizados e burocratas (cf. Quirk, 1981, dentre outros).
16. Embora assinala que o institucionalismo econômico seja a abordagem mais rica do ponto de vista analítico, Baron (1995) argumenta que, no limite, é possível combinar paradigmas e estilos de análise de forma profícua. Com relação à área de regulação de medicamentos. Segundo ele, “A regulação dos produtos farmacêuticos pode ser estudada usando a teoria normativa (o desenho de mecanismos de controle de preços, amarrado aos custos e gastos com pesquisas e desenvolvimento), teoria positiva (a ação política de ativistas para reduzir o preço do AZT e acelerar o processo de aprovação de drogas) e economia política (o desenho de um mecanismo de controle de preço que limite a ação política para reduzir oportunisticamente os preços de drogas que são bem-sucedidas)” (Baron, 1995, p. 49).
  17. A análise do *commitment problem* da regulação tem também implicações normativas importantes e elas, de fato, têm informado as estratégias de desenho regulatório. Como afirma Baron (1995, p. 51): “O desenho de mecanismos de incentivos nos casos de compromissos limitados é uma característica central do desenho político dos mecanismos regulatórios.”
  18. Cf. a exposição desse ponto no marco da teoria principal-agente em Dixit (1998, pp. 44-46).
  19. Levy e Spiller (1996b) argumentam que existe forte inter-relação entre tecnologia e política. Setores com reduzidos *sunk costs* ou depreciação rápida de ativos apresentam baixa probabilidade de serem objeto de alguma forma de “expropriação”. As empresas, nesses casos, têm maior mobilidade e podem migrar para outro país ou setor. Da mesma forma, as firmas têm pouca probabilidade de ser afetadas no curto prazo quando a demanda pelos serviços de utilidade pública estiver crescendo rapidamente, porque o custo político de se retardar investimentos pode ser proibitivo.
  20. O direito administrativo americano é bastante peculiar pela existência de procedimentos que devem ser obedecidos pelas agências e que dizem respeito à exigência de justificativas por escrito para decisões administrativas (normas etc.), notificação das partes interessadas potenciais, consulta etc. Tais procedimentos são complexos e monitorados pelo Judiciário. Cavalcanti (1999) refere-se “à proceduralização do direito administrativo brasileiro” em relação à introdução de alguns desses mecanismos no Brasil recentemente.
  21. Levy e Spiller utilizam dois indicadores para mensurar a independência do Judiciário: a reputação de probidade e o número de vezes que os tribunais decidem contra os interesses do Executivo.
  22. Estes últimos resultam, fundamentalmente, da adoção de sistemas eleitorais com representação proporcional.
  23. Spiller e Vogelsang argumentam que a utilização de comissões independentes altamente autônomas, no caso inglês, não teria produzido resultados satisfatórios porque inexistia nesse país a revisão judicial de decisões regulatórias com base em uma lei de procedimentos administrativos, tal como nos EUA. Na prática, uma concessão de canal a cabo na

Inglaterra não poderia ser contestada judicialmente porque, entre outras coisas, a autoridade concedente não tem que justificar por escrito uma decisão desse tipo, enquanto nos EUA tais justificativas podem ser contestadas judicialmente.

24. Dentre os cientistas políticos que analisam a questão estão Stephen Wilkis e G. Majone. Vale assinalar que no debate público britânico essa tem sido a questão central.

### Bibliografia

- Almeida, Maria Hermínia T. de.  
1999a As Novas Fronteiras do Estado: Processo de Privatização em Perspectiva Comparada. Relatório de Pesquisa, USP.  
1999b La Política de las Privatizaciones de las Telecomunicaciones en Brasil. USP. Mimeo.  
1999c Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil. USP. Mimeo.
- Amman, Edmund e Baer, Werner  
2000 The Changing Nature of Technological Dependence: Brazil's Public Utilities Before and After Privatisation. Trabalho apresentado no XXII Congresso Internacional da Latin American Studies Association — LASA, Miami, Flórida, 16-18 de março.
- Armstrong, Mark; Cowan, Simon e Vickers, John  
1995 *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, MIT.
- Ayres, Ian e Braithwaite, John  
1992 *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford, Oxford University Press.
- Baer, Werner e McDonald, Curt  
1998 "A Return to the Past? Brazil's Privatization of Public Utilities: The Case of the Electric Power Sector". *Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 38, n° 3, Fall, pp. 503-523.
- Ball, Howard  
1984 *Federal Administrative Agencies*. New York, Prentice Hall.
- Baron, David P.  
1995 "The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agendas and Approaches", in J. S. Banks e E. A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 10-62.
- Baumann, R. (ed.)  
2000 *Brasil: Uma Década em Transição*. Brasília, Editora Campus/CEPAL.
- Becker, Gary  
1983 "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*, n° 98, pp. 371-400.
- Botelho, Antônio  
1999 Globalização, Regulação e Neonacionalismo. Trabalho apresentado no XXI En-

contro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais — Anpocs. Caxambu, MG, outubro.

- Castro, M. F.  
1997a "O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 34, n° 12, pp. 147-155.  
1997b "The Courts, Law, and Democracy in Brazil". *International Social Science Journal*, n° 152, pp. 241-252.
- Cavalcanti, Francisco Q. B.  
1999 As Agências Reguladoras no Direito Administrativo Brasileiro. Tese para Professor-Titular, Faculdade de Direito da UFPE.
- Costa, Nilson; Melo, Marcus; Pereira, Carlos e Mueller, Bernardo  
2000 Reforma do Estado e Governança Regulatória no Brasil: O Caso das Agências Regulatórias Independentes. Mimeo.
- Deighton-Smith, Rex  
1997 "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries". Paris, OECD.
- Demarigny, F.  
1996 "Independent Administrative Authorities in France and the Case of the French Council for Competition", in G. Majone (ed.), *Regulating Europe*. London, Routledge, pp. 157-179.
- Derthick, Martha e Quirk, P.  
1985 *The Politics of Deregulation*. Washington, The Brookings Institution.
- Dixit, Avinash  
1998 *The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Approach*. Boston, MIT Press.
- Doener, B e Wilks, Stephen  
1998 *UK-North American Regulatory Institutions: Politics and Paths to Reforms*. Toronto, University of Toronto Press.
- Doner, Richard e Schneider, Ben R.  
1999 "The New Economic Institutionalism, Business Associations and Development". *Working Paper*, International Institute for Labour Studies, Genebra.
- Downs, Anthony  
1957 *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row.
- Dunn, Delmer  
1999 "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", in A. Przeworski, S. Stokes e B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 297-326.
- Eberlein, Burkard  
1999 "L'État Régulateur en Europe". *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n° 2, pp. 205-230.

- Epstein, David e O'Halloran, Sharyn  
1999 *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy-making under Separate Powers*. Nova York, Cambridge University Press.
- Farina, E. M. M. *et alii*  
1997 "A Reestruturação dos Setores de Infra-estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios: Princípios Gerais, Características e Problemas", in: F. Rezende e T. B. de Paula (orgs.), *Infra-estrutura, Perspectivas de Reorganização: Casos Estaduais*. Brasília, IPEA, pp. 11-52.
- Ferreira, C. K. L.  
1999 "Privatizing the Electric Power Sector in Brazil", in A. C. Pinheiro e K. Fukasaku (eds.), *Privatization in Brazil: The Case of Public Utilities*. Rio de Janeiro, BNDES.
- Foster, C.  
1992 *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*. Oxford, Blackwell.
- Frischtak, Cláudio  
1990 "Regulatory Policy and Investment Incentives in Brazil". Washington, World Bank, IENIN.
- Galal, Ahmed  
1996 "Chile: Regulatory Specificity, Credibility of Commitment and Distributional Demands", in B. Levy e P. T. Spiller (eds.), *Regulations, Institutions and Commitment*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 121-145.
- Gely, R. e Spiller, P. T.  
1992 "The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions — The Case of Roosevelt's Court-packing Plan". *International Review of Law and Economics*, vol. 12, nº 1.
- Giambiagi, F. e Moreira, M. M. (eds.)  
1999 *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES.
- Gibbons, Robert  
1999 *Taking Coase Seriously*. Cornell University. Mimeo.
- Gibney Frank (ed.)  
1998 *Unlocking the Bureaucrat's Kingdom: Deregulation and the Japanese Economy*. Washington, The Brookings Institution.
- Goldstein, Andrea  
1999 "Brazilian Privatization: The Rocky Path from State Capitalism to Regulatory Capitalism". *Industrial and Corporate Change*, vol. 8, nº 4, dezembro.
- Gomes, Frederico Birchal de M. e Monnerat, Suely Barbosa  
1999 "A Questão Regulatória nas Privatizações da Ligth e da Escelsa". *Revista do BNDES*, nº 11.
- Harris, Richard e Milkis, S. M.  
1996 *The Politics of Regulatory Change*. Oxford, Oxford University Press.

- Heller, William B. e McCubbins, Matthew D.  
No prelo "Political Institutions and Economic Development: The Case of Electric Utility Regulation in Argentina and Chile", in S. Haggard e M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hill, Alice e Abdala, Manuel  
1996 "Argentina: The Sequencing of Privatization and Regulation", in B. Levy e P. T. Spiller (eds.), *Regulations, Institutions and Commitment*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 202-250.
- Hood, C.  
1996 "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", in H. Bekke (ed.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, Indiana University Press.
- Horn, Murray  
1995 *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. John  
1990 "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and 'Policy Bandwagoning'", in E. Suleiman e J. Waterbury (orgs.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, CO., Westview, pp. 88-110.
- Jacobs, Scott H. *et alii*  
1997 "Regulatory Quality and the Public Sector Reform", in *The OECD Report on Regulatory Reform* (vol. 2: Thematic Studies). Paris, OECD.
- Kiewiet, D. Roderick e McCubbins, M. D.  
1991 *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Knill, C.  
1999 "Explaining Cross National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies". *Journal of Public Policy*, nº 19.
- Laffont, J. e Tirole, Jean  
1994 *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Boston, MIT Press.
- Lane, Jan-Erik  
1997 *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London, Sage.
- Leal Ferreira, Carlos Kawall  
1999 "Privatizing the Electric Power Sector in Brazil", in A. C. Pinheiro e K. Fukasaku (eds.), *Privatization in Brazil: The Case of Public Utilities*. Rio de Janeiro, BNDES, pp. 133-162.
- Levy, Brian e Spiller, Pablo T.  
1994 "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation". *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 10, nº 2, pp. 201-246.



- 1996a *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge, Cambridge University Press.
- 1996b "A Framework for Resolving the Regulatory Problem", in B. Levy e P. T. Spiller (eds.), *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-36.
- Lowi, T. e Ginsberg, B.  
1992 *American Government*. New York, Norton.
- Majone, Giandomenico  
1996 *Regulating Europe*. London, Routledge.  
1999 "The Regulatory State and its Legitimacy Problems". *West European Politics*, vol. 22, nº 1, pp. 1-24.
- Manzetti, Luigi (ed.)  
2000 *Regulatory Policy in Latin America: Post-privatization Realities*. Boulder, Co., Lynne Rienner.
- McCubbins, M. D. et alii  
1987 "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics and Organization*, nº 3, pp. 234-277.  
1989 "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and Political Control of Agencies". *Virginia Law Review*, nº 75, pp. 431-482.
- Moe, Terry  
1987 "Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB", *Studies in American Political Development*, nº 2, pp. 236-299.  
1997 "The Positive Theory of Public Bureaucracy", in D. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mueller, Bernardo  
2000 Institutions for Commitment in the Brazilian Regulatory System. Trabalho apresentado no 2º Encontro do Grupo de Economia Política da Latin American Studies in Econometrics Association - LASEA, Cartagena, Colômbia.
- Mueller, Bernardo e Pereira, Carlos  
2000a Institutional Change and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. Trabalho apresentado na 4ª Conferência Anual da International Society for New Institutional Economics. Tübingen, Alemanha, 22-24 de setembro.  
2000b Credible Commitments and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. University of Oxford. Mimeo.
- Nafn, Moisés e Tulchin, J. (eds.)  
1999 *Competition Policy, Deregulation and Modernization in Latin America*. Boulder, Co., Lynne Rienner.
- Noll, Roger G.  
1985 "Government Regulatory Behavior: A Multidisciplinary Survey and Synthesis", in R. G. Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley, University of California Press.

- 1989a "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", in R. Schmalensee (ed.), *Handbook of Industrial Organization* (vol. II), pp. 1255-1287.
- 1989b "Comments to Peltzman". *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 48-59.
- Noll, Roger G. e Owen, Bruce  
1983 "The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process". Washington, American Enterprise Institute.
- North, Douglass  
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.  
1996 "Foreword", in B. Levy e Pablo T. Spiller, *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Novaes, A.  
1999 "The Privatization of the Brazilian Telecommunications Sector. Privatization in Brazil: The Case of Public Utilities", in A. C. Pinheiro e K. Fukasaku (eds.), *Privatization in Brazil: The Case of Public Utilities*. Rio de Janeiro, BNDES, pp. 111-141.
- Nunes, Edson  
1998 Reforma Administrativa, Reforma Regulatória: A Nova Face da Relação Estado/Economia no Brasil. Trabalho apresentado no XXI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais — Anpocs, Caxambu, MG.
- OECD  
1999 *The OECD Review of Regulatory Reform in Japan*. Paris, OECD.
- Peltzman, Sam  
1989 "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 1-60.
- Pereira, Adriano et alii  
1996 Regulação na Infra-estrutura e nos Serviços Públicos: Conceitos, Experiência Internacional e a Regulação no Brasil. ENAP. Mimeo.
- Pereira, Carlos  
2000 What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection. Ph.D. Thesis, Department of Political Science/The New School University, New York.
- Pereira, Carlos e Costa, Nilson  
no prelo "O Processo Decisório da Regulação da Saúde Suplementar no Brasil: Análise dos Interesses e do Processo Decisório na Arena Legislativa". *Novos Estudos Cebrap*.
- Pinheiro, Armando Castelar  
1999 "Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?", in F. Giambiagi e M. Moreira (eds.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*, Rio de Janeiro, BNDES, pp. 147-182.  
1996 "Impactos Microeconômicos da Privatização no Brasil". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 26, nº 3, pp. 357-398.  
1997 Judicial System Performance and Economic Development. São Paulo, mimeo.

- Pinheiro, Armando Castelar e Cabral, C.  
1998 "Mercado de Crédito no Brasil: O Papel do Judiciário e de Outras Instituições". *Ensaio BNDES*, nº 87, dezembro.
- Pinheiro, Armando Castelar e Giambiagi, F.  
1999 "The Macroeconomic Background and Institutional Framework of Brazilian Privatization", in A. C. Pinheiro e K. Fukasaku (eds.), *Privatization in Brazil: The Case of Public Utilities*. Rio de Janeiro, BNDES.
- Pires, J. C. L.  
1999a Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações: A Experiência Internacional e o Caso Brasileiro. Rio de Janeiro, BNDES. Mimeo.  
1999b "A Regulação dos Setores de Infra-estrutura no Brasil. A Economia Brasileira nos Anos 90", in F. Giambiagi e M. M. Moreira (eds.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES, pp. 217-260.  
1999c "A Reestruturação do Setor de Telecomunicações no Brasil". *Revista do BNDES*, nº 11, pp. 1-34.
- Possas, M. L.; Pondé, J. L. e Fagundes, J.  
1997 "Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: Um Enfoque Alternativo". *Anais do XXII Congresso da ANPEC*, Recife, pp. 1446-1465.
- Quirk, Paul  
1980 *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*. Princeton, Princeton University Press.
- Saint-Martin, Denis  
1998 "The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: A Historical-institutionalist Analysis of Britain, Canada and France". *Governance*, vol. 11, nº 3.
- Santana, E. A.  
1995 "Teoria do Agente Principal, Regulação e Performance da Indústria de Energia Elétrica". *Textos para Discussão*, nº 3, UFSC, outubro.
- Scholz, John T. e Wei, F. H.  
1986 "Regulatory Enforcements in a Federalist System". *American Political Science Review*, vol. 80, pp. 1249-1270.  
1991 "Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness". *American Political Science Review*, vol. 85, pp. 115-136.
- Shapiro, Martin  
1988 *Who Guards the Guardians: Judicial Control of Administration*. Athenes, University of Georgia Press.  
1997 "The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union". *Journal of European Public Policy*, vol. 4, nº 2, pp. 276-291.
- Shepsle, Kenneth  
1991 "Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment", in P. Bourdieu e J. Coleman (eds.), *Social Theory for a Changing Society*. Boulder, Co., Western Press.

- Snyder, Richard  
1998 "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico". *World Politics*, nº 51, pp. 173-204.
- Spiller, Pablo  
1995 "Regulatory Commitment and Utilities Privatization, Implications for Future Comparative Research", in J. S. Banks e E. A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 63-79.
- Spiller, P. T. e Gely, R.  
1990 "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Application to the State Farm and Grove City Cases". *Journal of Law Economics and Organization*, nº 6, pp. 263-301.
- Spiller, P. T. e Martorell, Luis Viana  
1994 How Should it Be Done? Electricity Regulation in Argentina, Brazil, Uruguay and Chile. Typescript, Berkeley, University of California, Mimeo.
- Spiller, P. T. e Vogelsang, Ingo  
1996 "The United Kingdom: A Pacesetter in Regulatory Incentives", in B. Levy e P. T. Spiller (eds.), *Regulations, Institutions and Commitment*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 79-121.  
1997 "The Institutions Foundations of Regulatory Commitment in the UK". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, nº 153.
- Spiller, P. T. e Tiller, E. H.  
1996 "Invitations to Override: Congressional Reversals of Supreme Court Decisions". *International Review of Law and Economics*, vol. 16, nº 4, pp. 503-522.  
1997 "Decision Costs and the Strategic Design of Administrative Process and Judicial Review". *Journal of Legal Studies*, nº XXVI.
- Stigler, G. T.  
1975 *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Stone, Andrew; Levy, Brian e Paredes, Ricardo  
1996 "Public Institutions and Private Transactions: A Comparative Analysis of the Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile", in L. Alston et alii (eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sunstein, Cass R.  
1990 *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, Harvard University Press.
- Templitz-Semptizky, W.  
1990 "Regulation, Deregulation or Reregulation - What Is Needed in the LDCs Power Sector?", *World Bank Energy Series Paper*, nº 30, Washington, DC, The World Bank.
- Tirole, J.  
1988 *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, The MIT Press.

- Velasco Jr., L. J.  
 1997a "A Economia Política das Políticas Públicas: As Privatizações e a Reforma do Estado". *Texto para Discussão*, nº 55, BNDES.  
 1997b "A Economia Política das Políticas Públicas: Fatores que Favoreceram as Privatizações no Período 1985-94". *Texto para Discussão*, nº 54, BNDES.  
 1999 "Privatização: Mitos e Falsas Percepções. A Economia Brasileira nos Anos 90", in F. Giambiagi e M. M. Moreira (eds.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES, pp. 183-217.
- Vickers, J. e Yarrow, G.  
 1988 *Privatization: An Economic Analysis*. London, MIT.
- Viscusi, W.; Vernon, J. e Harrington Jr., J. E.  
 1997 *Economics of Regulations and Antitrust*. Boston, MIT Press.
- Vogel, David  
 1986 *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Britain and the United States*. Ithaca, Cornell University Press.  
 1993 "Representing Diffuse Interests in Environmental Policy-making", in K. Weaver e B. A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter: Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, The Brookings Institutions.  
 1997 *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vogel, Steven  
 1996 *Freer Markets, More Rules – Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- Weaver, K. e Rockman, Bert A. (eds.)  
 1993 *Do Institutions Matter: Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, The Brookings Institutions.
- Weingast, Barry  
 1981 "Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientel Relationships". *Law and Contemporary Problems*, nº 44, pp. 147-177.
- Weingast, Barry e Moran, Mark  
 1984 "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy-making by the Federal Trade Commission". *Journal of Political Economy*, nº 91, pp. 642-664.
- Wilks, Stephen  
 1997 Accountability and the Growth of the Regulatory State in Britain. Trabalho apresentado no XVII Congresso Mundial da IPSA, Seul, agosto.
- Williamson, Oliver  
 1975 *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press  
 1985 *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press.
- Wilson, James Q.  
 1980 *The Politics of Regulation*. New York, Basic Books.

## Resumo

### *Política Regulatória: uma revisão da literatura*

Este texto discute a literatura internacional sobre política regulatória identificando as questões centrais da agenda de pesquisa na área. O texto discute as agências regulatórias independentes e sua difusão internacional, e os processos recentes de desregulação e re-regulação. A revisão da literatura examina as chamadas teorias normativas e positivas, e as análises neo-institucionalistas sobre a questão (em torno de lógica da delegação de poder a agentes independentes, e o chamado *commitment problem* da regulação). O texto conclui que a literatura produzida por cientistas políticos ainda é bastante reduzida, e que a discussão da *accountability* da política regulatória constitui uma lacuna na agenda de pesquisas.

**Palavras-chave:** política regulatória; agências regulatórias, *accountability*

## Abstract

### *Regulatory Policy: a literature review*

This article discusses the international literature on regulatory policy, identifying the central issues on the respective research agenda. The text discusses the independent regulatory agencies and their international dissemination, as well as recent deregulation and re-regulation processes. The literature review examines the so-called normative and positive theories and neo-institutionalist analyses concerning the logic of delegating power to independent agents as well as the so-called commitment problem in regulation. The article concludes that the literature produced by political scientists is still quite limited, and that the discussion of accountability in regulatory agencies constitutes a gap in the research agenda.

**Key words:** regulatory policy; regulatory agencies; accountability