

REGULAÇÃO, INFORMAÇÃO E POLÍTICA: UMA RESENHA DA TEORIA POLÍTICA POSITIVA DA REGULAÇÃO

Bernardo Mueller¹

Introdução

Não existe na academia brasileira uma tradição de estudo da regulação de monopólios naturais ou oligopólios pelo governo. Alguns economistas da área de Organização Industrial ocasionalmente se aventuram na literatura de regulação vinda de fora², mas esta atração é mais pelo rigor da teoria e pela beleza dos modelos de informação assimétrica do que pela noção que estes modelos possam ser usados para analisar a realidade brasileira. Este desinteresse é compreensível quando se considera que até meados da década de 1990 praticamente todos os serviços tipicamente regulados, energia, água, telefonia, estradas, etc., eram providos por firmas estatais, de modo que não havia uma regulação explícita. Nos EUA, em comparação, onde estes serviços tradicionalmente são providos pelo setor privado e a regulação é uma realidade do dia-a-dia, o seu estudo remonta a diversas décadas, não só nos departamentos de economia mas também nos de direito, ciência política e administração.³

Se realmente o descaso para com o estudo da regulação no Brasil deve-se a sua ausência da nossa realidade, esta situação promete mudar. Nos últimos anos tem-se observado em todo mundo uma forte tendência à privatização e reestruturação dos serviços de infra-estrutura, e a conseqüente necessidade de se implantar um processo regulatório para evitar que a firma ganhadora exerça seu poder de monopólio. Esta mudança tem-se dado não tanto por razões ideológicas como pela má performance destes setores sob a gerência do Estado e pela incapacidade deste de investir o suficiente para assegurar a modernização dos serviços e em muitos casos sua simples manutenção. O Brasil relutou em seguir esta tendência, ficando atrás de diversos outros países, inclusive na América Latina. Porém, a partir de 1995, o ritmo das privatizações acelerou, levando no ano

¹ Professor do Departamento de Economia na Universidade de Brasília – UnB. E-mail: bmueller@unb.br

² O estado da arte desta literatura é Laffont, Jean-Jacques and Tirole, 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Mass.

³ Ver Spulber, Daniel F., 1989, *Regulation of Markets*, MIT Press, Cambridge, Mass., chap.1 para definições de regulação em cada uma destas disciplinas.

seguinte à criação das primeiras agências reguladoras.⁴ Estas agências comandam considerável poder sobre seus respectivos setores, que por sua vez tem grande peso na economia nacional. Desde cedo ficou claro que o processo regulatório sendo implantado representava importantes modificações sobre o funcionamento produtivo e político destes setores. Sendo assim, é de se esperar que o interesse pelo estudo destes fenômenos floresça no Brasil, e que a regulação venha a se tornar um tópico proeminente nos departamentos de economia, administração, ciência política e direito.

O propósito deste trabalho é resenhar um ramo específico da literatura da regulação, a Teoria Política Positiva da Regulação.⁵ Além de apresentar os tópicos, perspectivas, métodos, instrumental e principais resultados desta literatura, este trabalho tem dois objetivos adicionais. O primeiro é argumentar que embora ela tenha sido desenvolvida para analisar o processo regulatório dos EUA, esta literatura pode ser adaptada para o caso brasileiro, provando ser um útil e poderoso instrumento de análise. A organização e as instituições políticas brasileiras são suficientemente similares às americanas para que seja possível usar os mesmos métodos e conceitos após adaptá-los ao caso brasileiro. Isto é, os principais atores no processo regulatório no Brasil são os mesmos que aqueles no processo americano; agência reguladora, Executivo, Congresso (Câmara, Senado e comissões), Judiciário, firmas, consumidores e outros grupos de interesse. Além disto, a organização interna de cada um destes grupos tem muitas similaridades com o respectivo grupo americano. Ao mesmo tempo, existem importantes diferenças entre o Brasil e o EUA quanto aos processos, organizações e instituições políticas. Estas diferenças não invalidam o uso da Teoria Política Positiva da Regulação para o caso brasileiro, pelo contrário, tornam mais interessante ainda a tarefa. Além de apresentar um importante teste da robustez da teoria, sua adaptação ao caso brasileiro irá possivelmente gerar *insights* que poderão ajudar a iluminar problemas ainda não satisfatoriamente resolvidos.

O segundo objetivo adicional deste trabalho é tentar gerar um interesse entre economistas brasileiros para esta linha de pesquisa. Para isto é necessário convencer aqueles economistas que automaticamente desconfiam de qualquer abordagem que se proponha a levar em conta aspectos políticos ao tratar de questões econômicas, que a Teoria Política Positiva da Regulação (TPPR) é metodologicamente rigorosa e baseada nos mesmos fundamentos de escolha racional e agentes maximizadores que a teoria econômica tradicional. A TPPR é tão sujeita à formalização quanto a teoria tradicional e pode, portanto, ser empreendida sem perda de respeitabilidade por aqueles que preferem ver as premissas e hipóteses claramente expressadas e os argumentos logicamente desenvolvidos. Como diversas literaturas que tratam de tópicos que envolvem tanto economia como política costumam basear-se em argumentos mal fundamentados e de natureza *ad hoc*, é natural que haja uma certa desconfiança a mais

⁴ Em nível federal foram criadas a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e a ANP (Agência Nacional de Petróleo). No mesmo ano alguns estados criaram suas próprias agências reguladoras, geralmente multi-setoriais.

⁵ A Teoria Política Positiva é a literatura mais geral. Este trabalho está mais interessado no uso desta literatura para o estudo da regulação, portanto o nome Teoria Política Positiva da Regulação.

esta abordagem. Este trabalho tentará dissipar estas desconfianças com relação à TPPR. Na próxima seção a TPPR será situada com relação a outras visões da regulação. Em seguida, as seções 3 e 4 apresentarão a TPPR em si, começando com os modelos que tratam da demanda por regulação seguidos por aqueles que se concentram no lado da oferta.

1. Teoria positiva, teoria normativa e outras abordagens

Antes de resenhar a literatura da Teoria Política Positiva da Regulação, convém deixar claro quais seus principais objetivos, fundamentos e perspectivas. Isto será feito contrapondo esta literatura a duas outras classes gerais de literatura sobre regulação. A maior ênfase será colocada na comparação entre a teoria positiva e a teoria normativa da regulação. Antes, porém a TPPR será contrastada com a literatura antropológica, psicológica e sociológica que dominou o tema nas três décadas a partir da Segunda Guerra.⁶ Estas outras literaturas não formam um corpo unificado, porém distinguem-se das outras duas pelo fato de não se encaixarem no paradigma da teoria econômica neoclássica ou suas extensões (Economia dos Custos de Transação, Nova Economia Institucional). Essencialmente os fatores que distinguem as teorias normativa e positiva da regulação, por um lado, e as outras abordagens, por outro, são as premissas de agentes maximizadores e escolha racional (*rational choice*). Estas premissas vêem um mundo econômico que está sempre em equilíbrio, onde os agentes econômicos são capazes de identificar qualquer oportunidade de melhorar sua situação e sempre agem neste sentido. Embora estas premissas sejam fortes simplificações, elas têm permitido o surgimento de um poderoso corpo de análise do comportamento humano. Apesar disto, ou talvez por causa disto, abordagens dentro do paradigma de escolha racional têm suscitado muitas críticas quanto à validade de suas premissas. Estas críticas partem não só daqueles que não adotam estas premissas mas também de dentro do campo da escolha racional.⁷ No estudo da regulação, por exemplo, grande esforço é colocado para tornar os modelos mais realistas, reconhecendo assimetrias de informação e problemas de incerteza na teoria normativa, e explicitamente incluindo instituições políticas na teoria positiva. Estas alterações, no entanto, não representam uma ruptura com o paradigma de escolha racional. Já o restante da literatura distingue-se por não aceitar estas premissas como uma representação válida do comportamento humano. Neste grupo se inclui grande parte da literatura sobre regulação na área de ciência política e administração e mesmo uma parte por economistas que rejeitam a teoria neoclássica.⁸

⁶ Para uma comparação detalhada da metodologia da Teoria Política Positiva com estas outras literaturas mais tradicionais ver Mccubbins, M. and M.F. Thies, 1996. *Rationality and the Foundations of Positive Political Theory*, *Leviathan*.

⁷ A Nova Economia Institucional, por exemplo, é uma tentativa de relaxar as fortes exigências de racionalidade da teoria neoclássica sem, no entanto, romper com o paradigma. Ver North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

⁸ Note que atualmente nos EUA, nos departamentos de Ciência Política, a abordagem de escolha racional, se ainda não é o paradigma dominante, já é o mais proeminente. Ver Ordeshook, P.C. 1990, *The Emerging Discipline of Political Economy*. In: J. Alt and K. Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, pg.9-30. No Brasil, porém, os praticantes dentro deste paradigma ainda são raros. Ver também o artigo de William Riker neste mesmo livro, *Political Science and Rational Choice*.

Apesar de diferir quanto às premissas comportamentais básicas, a TPPR tem alguns elementos em comum com a literatura mais geral. Em particular ambas colocam grande ênfase no papel das instituições políticas na determinação de políticas regulatórias. Como será mostrado nas próximas seções, o arcabouço teórico da TPPR é a Nova Economia Institucional, que se concentra no papel das instituições políticas, sociais e econômicas em resolver os problemas de agência, coordenação e contratos. Isto é, esta literatura examina as regras que surgem no processo regulatório para reduzir os problemas inerentes ao tipo de contratação que tipicamente ocorre entre firmas, reguladores, consumidores, governos e outros grupos. Estes problemas incluem não só aqueles também considerados pela teoria normativa, como assimetrias de informação e incerteza mas também custos de transação, oportunismo e a dificuldade de estabelecer compromissos críveis (*credible commitments*). Ao levar estes elementos explicitamente em consideração a TPPR é capaz de apresentar hipóteses para explicar porque a atividade regulatória toma a forma que se observa na prática, que raramente é o resultado Pareto ótimo da teoria normativa. Enquanto a literatura que não utiliza escolha racional também dá destaque às instituições políticas e econômicas, e assim como a TPPR usa análise comparativa como um instrumento importante, a falta de uma abordagem teórica unificada faz com que seus resultados freqüentemente não sejam testáveis e tendam a ser específicos e pouco generalizáveis.

A principal comparação que eu quero fazer nesta seção, porém, é entre as teorias positivas e normativas da regulação. Esta contraposição não significa que ambas estas literaturas sejam mutuamente exclusivas ou mesmo concorrentes, aliás, esta seção visa a em parte, mostrar justamente o contrário. Tanto a visão positiva como a normativa baseiam-se na premissa de agentes racionais que buscam seu interesse próprio. O instrumental usado por ambas é essencialmente o mesmo, envolvendo teoria dos jogos e modelos de informação assimétrica. A principal diferença reside no problema que se está tentando explicar em cada caso.

A abordagem normativa parte do fato que existe uma falha de mercado, como um monopólio natural, que implica a necessidade de intervenção da agência reguladora. O problema a ser resolvido então é achar uma forma de efetuar esta regulação de maneira a corrigir esta falha de mercado e maximizar o bem-estar social. O problema se torna mais interessante à medida que se vai levando em conta diversas restrições e outras imperfeições do mercado. A principal destas é a assimetria de informação que surge do fato de que o regulador não tem informação a respeito dos custos da firma (seleção adversa) ou nível de esforço empreendido por ela (*moral hazard*). A característica central desta abordagem reside no fato de que ela utiliza algum critério de eficiência para chegar a uma solução do problema. Em geral presume-se que exista um ditador benevolente que maximiza alguma combinação do excedente dos consumidores e do produtor. É comum primeiro resolver o problema presumindo-se que o ditador benevolente possua informação completa a respeito da firma. Esta solução é chamada de *first-best* e representa a melhor forma de regular a firma dado o critério de eficiência escolhido. Esta solução, porém, geralmente não é implementável na prática devido à informação assimétrica, incertezas e outras imperfeições do mercado, como agentes avessos ao risco, firmas produtoras de múltiplos produtos, etc. O próximo passo então é sujeitar o ditador benevolente a estas novas restrições e obter a solução *second-best*, ou seja, a forma

de regular a firma que maximiza o bem-estar social levando-se em conta estas imperfeições. A partir daí pode-se comparar a solução restrita com a solução de informação completa e perceber o efeito das restrições. Enquanto na solução de informação completa o regulador é capaz de extrair da firma todas rendas de monopólio (*rents*), na solução restrita é preciso deixar com a firma parte destas rendas, como incentivo para ela revelar corretamente a informação a seu respeito.

Os primeiros modelos da abordagem normativa que iniciaram o tratamento da regulação como uma relação principal-agente foram (Baron and Myerson 1982) e Sappington (1982 e 1983). A partir daí esta literatura se desenvolveu rapidamente, passando a cobrir as mais diversas formas de regulação, tipos de tarifas, tipos de firmas, e diversos outros desdobramentos. O estado da arte desta literatura está representado em (Laffont and Tirole 1993) e compõe uma teoria admiravelmente elegante.⁹ Para cada cenário, envolvendo diferentes tipos de informação assimétrica e outras restrições, esta teoria propõe uma forma de regular a firma de modo a maximizar o bem-estar social. Em geral, a solução envolve um menu de contratos que o regulador pode oferecer à firma, que é calculadamente montado de forma que a firma irá ter o incentivo de revelar a informação sobre seu tipo e esforço. Para conseguir isto o regulador precisa deixar alguns *rents* com a firma, o que não denota uma fraqueza do regulador mas sim uma consequência da informação assimétrica.

Como nota Dixit (1996: 4) a teoria normativa da regulação “vê a formulação e a implementação de políticas como um problema técnico, ou mesmo como um problema de controle de engenharia”. Mesmo ao tentar incluir limitações de informação, externalidades, risco, etc., a abordagem normativa permanece incorrendo fortes simplificações ao abstrair das instituições políticas e econômicas. Os praticantes desta abordagem geralmente argumentam que suas análises sugerem políticas que levariam a bons resultados se implementadas de acordo com suas recomendações e sem alterações pelo processo político.¹⁰ Porém, na realidade, questões políticas irão necessariamente interferir em todos os estágios pelos quais determinada política tem de passar, sua aprovação, implementação e manutenção. Isto talvez explique o fato de que apesar do apelo teórico das soluções normativas, raras tenham sido as tentativas práticas de implementá-las. De fato, na prática, as soluções adotadas têm preferido enfatizar “simplicidade e transparência em contraposição à complexidade e incentivos bem sintonizados.”¹¹ Uma das primeiras instâncias em que se aplicou um mecanismo de auto-seleção baseado em recomendações de um modelo normativo, foi a tentativa da FCC (Federal Communications Commission) dos EUA em 1991, de

⁹ Segundo Laffont (1994: p.507) o grande número de *insights* desta abordagem foram obtidos ao se abrir mão das ambições da análise de equilíbrio geral e se contentar com equilíbrio parcial.

¹⁰ Dixit, A.K., 1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, Mass.: MIT Press, pg.13.

¹¹ Baron, D.P. 1995. “The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda, and Approaches”, in J.S. Banks and E.A. Hanushek, *Modern Political Economy*, Cambridge University Press, pp.10-62.

¹² Para maiores detalhes ver Baron, D.P. 1993. *Business and Its Environment*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, pp.207-1.

oferecer às oito operadoras de telefonia um menu de contratos de regulação com diferentes combinações de *price-caps* e repartimento de lucro.¹² Este esquema foi revogado alguns anos depois e substituído por um esquema mais convencional. Desde então tem havido outras tentativas de maior sucesso, porém na grande maioria dos casos na vida real o que se observa é o uso de incentivos de baixa potência (*low powered-incentives*), ou seja, esquemas de implementação mais fácil que dão à firma regulada poucos incentivos de reduzir seus custos ou despende maior esforço.

A razão da pouca aplicabilidade das soluções normativas é, como já foi sugerido acima, a abstração das instituições políticas e econômicas. Esta deficiência é amplamente reconhecida pelos próprios teóricos desta literatura. Laffont e Tirole (1990: 3-6) notam que sua abordagem “não vê alguns importantes aspectos do processo de tomada de decisões dos governos e provavelmente os aspectos mais interessantes da ciência política”. Laffont (1994: 534-535) resenha o estado da arte da teoria normativa e conclui admitindo que:

... a justificada necessidade de rigor imposta pela teoria econômica tem levado à negligência das restrições políticas sobre a economia. ... As restrições colocadas sobre a alocação de recursos pelo sistema político, e em particular pelo funcionamento das nossas democracias, são enormes. Em áreas como regulação, não há esperanças de obter explicações satisfatórias do que nos observamos sem uma melhor integração de restrições políticas à análise. Nossos modelos normativos idealizados de economia pública são um primeiro passo necessário. Sem o passo seguinte nós teremos pouca chance de ser levados a sério. Eu acho isto particularmente danoso dado que nossa mensagem básica, que se deve levar em conta os incentivos em organização social, é extremamente valioso e ainda precisa ser ensinada.¹³

Um outro problema com a aplicabilidade das soluções da teoria normativa está no fato de requerem para sua implementação de altos níveis de discricão por partes dos reguladores. Para por em prática estes complexos esquemas, o regulador terá de ser dotado de tamanho poder, que haveria sempre o potencial dele agir de forma oportunista, o que destrói o próprio esquema de incentivos que deveria estar criando.¹⁴ Na vida real são observadas diversas limitações sobre o escopo de autoridade concedido aos reguladores, justamente para evitar este tipo de problema. Porém, por estar baseado em um ditador benevolente a teoria normativa não tem como incorporar estas limitações, que aliás são centrais à TPPR.

Dixit (1996: 8) coloca que a teoria normativa, onde um ditador benevolente, onipo-

¹³ Laffont, J.J., 1994, “The New Economics of Regulation Ten Years After”, *Econometrica*, Vol.62, No.3 (May, 1994), pp.534-5.

¹⁴ Spiller, P.T. 1995. Regulatory Commitment and Utilities Privatization: Implications for Future Comparative Research. In: J.S. Banks and E.A. Hanushek, *Modern Political Economy*, Cambridge University Press, pp.63-79.

tente e onisciente maximiza uma função de bem-estar social, apesar de seus grandes avanços, ainda esbarra em severas limitações ao deixar de fora os aspectos políticos relacionados à regulação. Segundo este autor, a literatura sobre *second-best* removeu a onipotência. A literatura da economia da informação removeu a onisciência. No entanto, as premissas de ditatorialismo e benevolência permaneceram. São justamente estas duas premissas que a TPPR busca relaxar, admitindo que não só regulação envolve relações entre múltiplos principais com cada agente mas também que cada grupo envolvido busca adotar estratégias para influenciar o processo de acordo com seus interesses próprios. Ou seja, instituições políticas importam.

A análise da TPPR parte do mesmo ponto que a teoria normativa: a existência de uma falha de mercado.¹⁵ A teoria normativa tenta responder qual a melhor forma de resolver esta falha de mercado, o que requer necessariamente que se escolha um critério para definir o que se quer dizer com “melhor”. Já a TPPR se concentra no fato que a falha de mercado e qualquer política que vier a ser adotada para corrigi-la, necessariamente irá ter conseqüências distributivas. Os diversos agentes econômicos que serão afetados por estas conseqüências são presumidos como sendo racionais e maximizadores de seu interesse próprio. Deste modo, a teoria prevê que eles agirão para impedir, redirecionar ou proteger a política sendo proposta de acordo com a forma que ela os afeta. Na grande maioria das vezes não há uma forma de corrigir a falha de mercado que seja Pareto Dominante. Também é raro que existam formas de conciliar os interesses conflitantes através de compensações laterais ou outros esquemas simples de resolução de conflitos.¹⁶ O que acaba acontecendo na prática é que a solução vem através de instituições políticas, que são o que por fim determina a forma que a solução da falha de mercado vai tomar.

Nesta análise não há presunção nenhuma que esta solução vá ser eficiente, segundo os critérios da teoria normativa. Quase sempre será possível a um analista propor outras soluções mais “eficientes”. No entanto, na teoria positiva este critério de eficiência não é utilizado, pois não reconhece todas as restrições que se impõem sobre os formuladores de políticas, ou seja, os diversos tipos de custos de transação políticos. Em vez disso, a análise positiva avalia uma política através do conceito de remediabilidade (*remediableness*), ou seja: “uma política para a qual não existe nenhuma alternativa superior viável que possa ser

15 A origem da Teoria Positiva vem da Teoria de Escolha Social (*Social Choice Theory*) das décadas de 1960 e 1970, que analisava de maneira abstrata e técnica processos de escolhas agregadas, através de votações, eleições, coalizões e outras instituições. Esta literatura se centrava em teoremas que estressavam a fundamental instabilidade de processos legislativos e eleitorais, ou seja, no fato que agentes individualmente racionais agiriam de maneira a levar a resultados coletivos irracionais. No entanto as previsões de instabilidade não eram observadas na prática, pois as instâncias onde escolhas coletivas ocorriam demonstravam geralmente grande estabilidade. Para explicar esta estabilidade a teoria evoluiu para focalizar instituições adicionais que existiam na vida real e que tinham o efeito (e freqüentemente a intenção) de reduzir a possibilidade de instabilidade, por exemplo as comissões no Congresso. Em seguida, com o desenvolvimento da teoria de jogos não cooperativos e outros avanços teóricos, como a teoria de agência, a questão da estabilidade deixou de ser central e diversos outros temas puderam ser analisados. Ver Shepsle K.A. and B. Weingast, 1995, *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, The Univerty of Michigan Press, pp:5-35.

¹⁶ Baron (1995:, pg.10-11).

¹⁷ Williamson, O.E. 1996. “The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency.” In *The Mechanisms of Governance*, Oxford, U.K.: Oxford University Press, pg.195.

implementada com ganhos líquidos é presumida como sendo eficiente.”¹⁷ Portanto, como ressaltava Dixit (1996: 146) muitas situações aparentemente ineficientes podem ser compreendidas como conseqüências das restrições impostas pelos custos de transação sobre os agentes envolvidos, ou como formas críveis de tentar lidar com estes custos. Grande parte da TPPR, portanto, dedica-se a explicar por que determinadas situações são observadas na prática quando há óbvias maneiras melhores de organizar aquela situação. Isto envolve descobrir a fonte da restrição que está gerando o custo de transação e mostrar como isto afeta as escolhas dos agentes. Quase sempre isto requer explicitamente incorporar na análise as instituições políticas envolvidas na prática.

Nas próximas duas seções a TPPR será resenhada por meio da descrição de algumas de suas principais linhas de pesquisa ao longo do tempo. Por se tratar de uma área em franca expansão, é impossível tratar de todos os tópicos importantes no pequeno espaço aqui presente. Necessariamente a escolha dos tópicos refletirá minhas preferências pessoais. No entanto, o objetivo é cobrir a literatura de forma suficientemente extensa para dar uma visão geral relativamente abrangente e convencer o leitor a aprofundar-se mais por conta própria. Nas próximas duas seções serão descritos os trabalhos que focalizam a regulação pelo lado da demanda (seção 3) e pelo lado da oferta (seção 4). Para concluir, a seção 5 busca indicar como a TPPR pode vir a ser aplicada ao caso da regulação no Brasil.

2. A demanda por regulação

Por que algumas indústrias são reguladas e outras não? Como explicar a forma tomada pela regulação na prática? Como a regulação se origina e o que determina como ela evolui? Quais as motivações dos atores envolvidos? Quem ganha e quem perde com a regulação? Um dos propósitos de uma teoria positiva da regulação é responder este tipo de questão, explicando porque a regulação existe e por que ela toma a forma efetivamente observada. A teoria normativa não visa a responder estas perguntas e sim recomendar qual a maneira mais economicamente eficiente de se regular uma firma, dado que existe uma falha de mercado como, por exemplo, uma situação de monopólio natural. Ou seja, a teoria normativa explica quando a regulação **deveria** surgir e que forma ela **deveria** tomar para maximizar o bem-estar social.

Até a década de 1970 a explicação dominante sobre a origem e o propósito da regulação era a Teoria do Interesse Público, segundo a qual a regulação é instituída com o propósito de defender o interesse do público contra perdas de bem-estar associadas a falhas de mercado. Segundo esta visão a existência de regulação sobre a geração e distribuição de eletricidade, por exemplo, explicava-se pelo fato destas atividades tipicamente terem características de monopólio natural. Da mesma forma, a regulação sobre profissões como médicos, barbeiros e economistas teria o propósito de evitar que pessoas sem o devido treinamento exerçam estas profissões e com isto levem a perdas de bem-estar. A teoria do interesse público supõe portanto uma premissa comportamental para os legisladores/reguladores de maximizadores do bem-estar social, buscando corrigir problemas de falhas de mercado. Observação casual, das indústrias que são efetivamente reguladas, porém, mostra

que não existe uma correlação forte entre regulação e falhas de mercado, e que as premissas desta teoria sejam um tanto ingênuas. Sua falha mais grave, no entanto, é não oferecer uma explicação de como a demanda por regulação é transformada em regulação efetiva.

Uma explicação alternativa que não sofre do mesmo desencontro entre previsões e realidade é a teoria da captura, também conhecida como teoria dos grupos de interesse. Esta teoria baseia-se na observação empírica que a regulação tende a favorecer os produtores economicamente mais fortes, que capturam a regulação como forma de proteger seus interesses. Diferentes vertentes da teoria da captura existem desde o século passado, sendo um exemplo a visão marxista de que as grandes firmas seriam sempre beneficiadas pelo governo. Sob estes pontos de vista, as firmas demandariam regulação para efetuar transferências a seu favor e criar barreiras de entrada para proteger suas rendas de monopólio e/ou gerar custos para seus concorrentes potenciais e efetivos. Mesmo que a regulação tivesse surgido inicialmente com o propósito de corrigir alguma falha de mercado, a teoria da captura prevê que ela acabaria sendo distorcida para atender os interesses das firmas, prejudicando assim os consumidores. Embora esta teoria tenha um apelo intuitivo maior do que a teoria do interesse público, ela não se baseia em nenhum modelo analítico que explique quais grupos irão capturar o regulador e quem será penalizado. Além disto, ela não consegue explicar porque muitas vezes firmas pequenas conseguem capturar o processo regulatório nem explicar diversas outras regularidades observadas na prática.

No início da década de 1970 George Stigler na University of Chicago, publicou um trabalho seminal sobre regulação que estendia a intuição básica da teoria da captura, porém contornando as fraquezas apontadas acima.¹⁸ Stigler (1971) notou que regulação, por sua natureza, necessariamente implica uma redistribuição de renda, pois gera custos para alguns grupos e benefícios para outros. Sendo assim, esta regulação pode ser vista como um bem econômico para o qual existe um mercado, com oferta e demanda. Como qualquer outro mercado este distribui mais do bem para aqueles cujas demandas são maiores. Utilizando o trabalho de Mancur Olson sobre a teoria de ação coletiva¹⁹, Stigler teorizou que os grupos que tivessem menores custos para se organizar e maiores ganhos potenciais *per capita* seriam os grupos que teriam mais probabilidade de ter sucesso em influenciar o processo regulatório. Assim, seria de esperar que grupos menores e mais homogêneos, como produtores de um bem, tenderiam a capturar a regulação em detrimento de grupos maiores e mais difusos, como consumidores. A oferta de regulação, segundo a teoria de Stigler, seria feita pelos legisladores, que por sua vez são modelados como maximizadores de apoio político para a próxima eleição.²⁰ Sendo assim, os legisladores ofertaram a regulação decidindo quais

¹⁸ Stigler recebeu um prêmio Nobel de Economia em 1990, em grande parte por este trabalho.

¹⁹ Olson, M., 1965, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

²⁰ Esta literatura presumia que o legislador controlava perfeitamente o regulador de modo que este não tem motivações próprias. Como veremos adiante esta é uma das grandes críticas a esta literatura.

²¹ Tollison, R.D., 1991, "Regulation and Interest Groups", in Jack High (Editor), *Regulation: Economic Theory and History*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 59-76.

grupos seriam beneficiados e quais seriam taxados, levando em conta o *trade-off* entre o apoio e oposição marginais recebidos, dado uma redistribuição de uma unidade monetária adicional, via regulação.

A Teoria Econômica da Regulação, como veio a ser conhecida, iniciada por Stigler, foi modelada formalmente por Peltzman (1976), no que pode ser considerado o “mais importante desenvolvimento teórico na literatura de regulação pós-Stigler.”²¹ Alguns dos pontos mais importantes da teoria econômica da regulação podem ser ilustrados por um exemplo. Suponha que a única decisão do regulador é determinar o preço a ser cobrado por um monopolista e, por consequência, o seu lucro. Os consumidores preferem uma regulação que leve ao preço de competição perfeita, em que o lucro da empresa é zero. A empresa prefere o preço de monopólio, onde maximiza seu lucro. Dependendo do preço escolhido o legislador/regulador irá conseguir mais apoio da firma ou dos consumidores. Um regulador/legislador que maximiza seu apoio político é indiferente entre determinada situação de preço alto e lucro baixo e outra de preço mais baixo e lucro mais alto, pois em ambas acabaria com uma quantidade igual de apoio. A única diferença seria que no primeiro caso o apoio viria da firma e a oposição dos consumidores e no segundo caso o contrário. Sendo assim, o legislador/regulador irá escolher o preço que maximize seu apoio líquido.

Diversas implicações testáveis são geradas por este modelo. A primeira destas é que o grupo beneficiado tenderá a ser numericamente reduzido, pois grupos menores têm maior capacidade de evitar problemas de *free-riders* ao se organizar para oferecer apoio. Além disto, grupos menores com grandes interesses *per capita* estarão dispostos a investir mais para influenciar o legislador/regulador do que grupos grandes nos quais a regulação irá significar uma grande redistribuição absoluta, porém um pequeno impacto *per capita*. Outra hipótese interessante diz respeito a que tipo de indústria tende a ser regulada e que tipo permanece livre. O modelo prevê a introdução de regulação em indústrias que estão próximas de situações de competição perfeita (agricultura, economistas, cabeleireiros) e de monopólio (eletricidade, telefonia) e não em indústrias em mercados com estruturas intermediárias (automóveis). Esta hipótese parece ser confirmada pela evidência empírica. Uma terceira hipótese que sai do modelo é que o regulador/legislador não irá conceder ao grupo vencedor todos os benefícios que este gostaria de receber, ou seja, a regulação não irá levar a um ponto extremo como preço de monopólio ou de competição perfeita e sim um ponto intermediário. Como o legislador/regulador leva em conta a oposição gerada pelos grupos que sairão perdendo com a regulação, ele irá até o ponto em que o apoio marginal obtido é igual à oposição marginal gerada. Dar mais do que isto ao grupo vencedor geraria mais oposição adicional dos grupos taxados do que apoio adicional do grupo beneficiado. Outra implicação da teoria econômica da regulação é que a competição pelos benefícios da regulação não se dá somente entre produtores e consumidores mas também entre diferentes tipos

²² Ver por exemplo: Gilligan, T. W., W. J. Marshall, et al. (1990); Peltzman, S. (1984); Jarrell, G., (1978); Pashigian, B. P. (1984); Pashigian, P. (1985) Peltzman, S. (1975); Bartel, A. P. and L. G. Thomas (1987); Beneish, M. D. (1991), Linneman, P. (1982). Para dois estudos de caso brasileiros ver Mueller, B. (1998) e Paiva (1994).

produtores e diferentes tipos de consumidores, sendo que a coalizão vencedora tipicamente incluirá tanto alguns tipos de produtores como alguns tipos de consumidores. Existem, por exemplo, produtores heterogêneos com tecnologias e custos diferentes. Aqueles com custos mais baixos podem buscar regulação sobre a indústria como um meio de impor custos nos produtores mais ineficientes e obrigá-los a sair do mercado. Embora eles também tenham que arcar com os novos custos impostos pela regulação, isto pode ser mais do que compensado pelo aumento do seu lucro devido à saída das outras firmas do mercado.

A Teoria Econômica da Regulação teve um grande impacto sobre a literatura de regulação e levou a um grande número de estudos empíricos analisando casos particulares de regulação.²² Em geral, estes estudos buscam mostrar que embora a regulação nestes casos tivesse sua adoção justificada politicamente pelas alegações que corrigiria determinadas falhas de mercado, na realidade sua adoção deveu-se ao fato de beneficiar determinados grupos e penalizar outros conforme previsto pela teoria. Para fazer isto, eles identificam quem ganha e quem perde de fato por meio da redistribuição imposta pela regulação e buscam provar que estes grupos efetivamente apoiaram ou se opuseram à mudança. Apesar do o grande volume de estudos dedicados a oferecer comprovação empírica à Teoria Econômica da Regulação, estes obtiveram somente sucesso parcial. Em geral esta literatura conseguia mostrar sem ambigüidade que a regulação tinha poucos efeitos na correção de falhas de mercado e conseguia mostrar que os grupos previstos apoiaram e se opuseram à adoção da regulação. No entanto, estes estudos tinham pouco poder explicativo sobre a forma tomada pela regulação e o processo de escolha por parte dos legisladores. Este tipo de crítica quanto à generalidade e abrangência da Teoria Econômica da Regulação levaram à busca de elementos adicionais que pudessem explicar o comportamento dos legisladores/reguladores, o que nos leva à literatura da oferta de regulação.²³

3. A oferta de regulação

3.1 - A relação entre legisladores e reguladores: delegação e controle

Embora a literatura da demanda por regulação ofereça um arcabouço poderoso para se entender porque a regulação foi organizada de determinadas formas, existem diversas fraquezas e desafios não resolvidos por esta literatura. Em particular, a Teoria Econômica da Regulação não é capaz de explicar a recente tendência mundial no sentido de desregulação e a ênfase em regulação de cunho social (ambiental, saúde e ocupacional) em detrimento à regulação mais propriamente econômica.²⁴ A maior deficiência desta literatura, no entanto, reside na premissa que faz a respeito da relação entre os legisladores (Congresso e Executivo)

²³ A literatura sobre demanda de regulação foi ampliada em diversas direções que não são abordadas aqui por falta de espaço. As principais foram; inclusão de perdas de peso-morto (Becker, 1983); inclusão de ideologia (Kau and Rubin 1984) e (Kalt and Zupan 1984).

²⁴ Para uma tentativa de conciliar a Teoria Econômica da Regulação com a tendência à desregulação ver Peltzman, S., 1989, "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation." In *The Brookings Papers on Economic Activity*, ed. Martin Neal Baily and Clifford Winston, 1-41. Washington: Brookings Institution.

e a agência reguladora. Ao supor que o regulador simplesmente implementa a política preferida pelo legislador, ignorar-se uma importante fonte de incertezas que tem uma influência crucial na determinação da forma efetivamente adotada de regulação. Em outras palavras, assim como existe uma relação principal-agente entre o regulador e a firma, caracterizada por informação assimétrica que influencia de forma decisiva os incentivos de ambas as partes, existe também uma relação principal-agente entre os legisladores e o regulador, também derivada da existência de informação assimétrica e com conseqüências igualmente decisivas. O legislador tem uma conexão eleitoral que faz com que busque determinados resultados regulatórios, tal como presumido pela Teoria Econômica da Regulação. No entanto, o regulador tem preferências que não necessariamente coincidem com aquelas dos legisladores. Como o regulador possui mais informação sobre a firma e a implementação da regulação do que o legislador, o regulador tem espaço para perseguir seu interesse próprio. O legislador, sabendo disto, tem um incentivo de estruturar a sua relação com o regulador e as regras que este deve seguir de forma a limitar a capacidade do regulador a tomar alguma medida que fira seu interesse. Ou seja, a existência de informação assimétrica entre o legislador e o regulador terá importantes conseqüências sobre a forma de regulação adotada.

A literatura resenhada na seção anterior busca entender a forma tomada pela regulação, analisando quem exerce pressão para influenciar os legisladores que a criam (Congresso e Executivo) e quais as vantagens comparativas dos diversos grupos neste jogo. “Exercer pressão”, como usado na sentença anterior, é equivalente a demandar regulação no jargão do economista, por isso aquela literatura é conhecida como tratando da demanda por regulação.²⁵ Aqueles grupos que tiverem mais o que ganhar ou perder pelas mudanças na regulação e melhores condições de se organizar, contornando o problema de *free-riding*, serão os grupos que provavelmente serão contemplados com as transferências implícitas na regulação. Nesta literatura está clara a razão pela qual os legisladores respondem à demanda por regulação: eles dependem da conexão eleitoral para se manter no poder e sobreviver politicamente. Aqueles que não responderem à demanda tenderão a ser substituídos por outros que o façam. No entanto, o que não está claro nesta literatura é como os legisladores conseguem efetivar a oferta de regulação em resposta à demanda. A principal dificuldade está no fato de que, em geral, os legisladores não tratam da regulação diretamente e sim optam por delegar esta tarefa à burocracia ou às agências regulatórias. A partir do momento que existe tal delegação, passa a existir informação assimétrica entre os legisladores e os reguladores, pois estes últimos terão mais informação sobre a regulação do que os primeiros. Enquanto a literatura da demanda de regulação presume que esta informação assimétrica não existe, ou seja, que os legisladores controlam perfeitamente os reguladores, a literatura da oferta de regulação faz da assimetria de informação o ponto central de análise.

A partir do momento que existe delegação de uma tarefa de um agente econômico para outro, em uma situação em que exista assimetria de informação e um custo de moni-

²⁵ Fiorina, M., 1982. “Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?” 39 *Public Choice* 33-66.

toração alto o suficiente para que a assimetria não possa ser facilmente contornável, está caracterizada uma situação principal-agente. Em uma relação principal-agente, o principal, que delega a tarefa ao agente, não tem informação sobre a capacidade (tipo) do agente ou o esforço colocado pelo agente na consecução da tarefa. Sendo assim, o principal não tem como avaliar o desempenho do agente dado que o resultado obtido por este, que é observável pelo principal, não é perfeitamente correlacionado com o esforço colocado pelo agente, que não é observável e é o parâmetro no qual a remuneração do agente deveria estar baseada. O agente, sabendo disto, terá incentivos para oferecer uma quantidade sub-ótima de esforço (*moral hazard*) e a mentir sobre seu tipo ou capacidade (seleção adversa). O principal, por sua vez, também terá ciência desta situação e poderá optar por evitar a relação ou incorrer em monitoração custosa, em que os quais representam perdas de bem-estar social comparados com à situação em que a relação pudesse ser estruturada para funcionar sem os incentivos perversos.

A previsão da literatura principal-agente é que irão surgir instituições ou formas contratuais especializadas que irão alinhar os incentivos do agente aos do principal de modo que este não necessite ter toda a informação sobre o agente para saber que este irá cumprir a tarefa conforme combinado (Weingast 1984:154-158). Um exemplo simples de tal contrato é o pagamento de uma comissão, ou seja, uma porcentagem do total arrecadado pelo esforço do agente, como forma de alinhar os objetivos de ambas as partes. Cada tipo de relação apresenta um problema informacional diferente e um tipo de solução diferente, algumas bastante engenhosas e pouco óbvias. Uma boa parte da literatura sobre o problema principal-agente busca precisamente mostrar que algumas instituições ou contratos peculiares observados na vida real não são anomalias ou ineficiências, como podem parecer à primeira vista mas sim formas de mitigar o problema de informação assimétrica.²⁶ As instituições que surgem para mitigar o problema principal-agente permitem que a relação possa ocorrer de forma superior do que seria o caso sem estas instituições, porém de forma menos eficiente do que seria o caso se não houvesse assimetria de informação. Mas como a assimetria de informação é uma ocorrência inevitável da vida, a situação atingida através da nova instituição é um *second-best* que representa o melhor que se pode esperar dado tal estrutura de informação. Neste *second-best* é quase sempre o caso que o agente irá receber mais do que receberia se o principal tivesse informação completa. Esta diferença são os *rents* informacionais que o agente recebe para revelar sua informação.²⁷

²⁶ Um exemplo interessante é a hipótese que paternalismo entre empregado e patrão pode ser uma instituição que alinha os incentivos de ambas as partes reduzindo os custos devidos à assimetria de informação, ver: Alston, J.L. and J. Ferrie, 1993, Paternalism in Agricultural Contracts in the US South: Implications for the Growth of the Welfare State, *American Economic Review*, Vol.83 No.4, Sep.: 852-875.

²⁷ Estes *rents* informacionais são similares àqueles recebidos pela firma regulada devido à existência de informação assimétrica entre o regulador e a firma acerca do tipo e esforço da firma. Ver Laffont e Tirole (1993: 39-40).

²⁸ Um dos primeiros trabalhos a colocar a relação entre reguladores e legisladores explicitamente como um problema principal-agente foi Weingast, B.R., 1984, The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with Applications to the SEC), *Public Choice*, 44: 147-191.

É fácil perceber que a relação entre os legisladores e o regulador tem todas as características de uma relação principal-agente.²⁸ Os legisladores desejam oferecer serviços para suas bases, entre os quais as transferências de rendas inerentes à regulação. A princípio compensa, aos legisladores delegar a tarefa de regular para as agências, pois assim os legisladores podem se especializar em criar nova legislação e outros serviços em vez de ficarem encarregados de tudo diretamente. No entanto, para que realmente compense é preciso que o benefício marginal desta delegação seja maior do que o custo marginal, onde este custo é relativo à informação assimétrica (conhecido como custo de agência, *agency cost*). Os custos de agência surgem por que os legisladores não têm a mesma informação que a agência regulatória sobre as firmas reguladas e, ao mesmo tempo, os objetivos dos legisladores não coincidem com os objetivos do regulador. Enquanto os legisladores são movidos pela conexão eleitoral e seu desejo de sobrevivência política, o regulador tipicamente será movido por outros fatores, como maximização de influência (Niskanen, 1972) ou empregabilidade no setor privado após sair da agência. Sendo assim, os legisladores deverão ficar naturalmente receosos de que o regulador tome atitudes que possam ferir seus interesses. Devido à informação assimétrica e ao alto custo de monitoração, o legislador não tem como forçar o regulador a agir de acordo com o seu interesse. Porém, há grandes incentivos para que se encontre uma forma de reduzir os custos de agência e fazer a relação funcionar, pois assim os legisladores poderão oferecer um número maior de serviços às suas bases. O modelo principal-agente prevê que instituições especializada irão surgir justamente com este propósito permitindo ao principal se assegurar de que o agente irá agir de modo compatível com os seus interesses, sem que seja preciso monitorá-lo diretamente.

A literatura sobre a oferta de regulação concentra-se em grande parte, em analisar as instâncias de regulação sob a ótica do modelo principal-agente, buscando explicar as diversas escolhas de políticas e formas de organização observadas como tendo sido influenciadas pela necessidade dos legisladores em alinhar os incentivos dos reguladores aos seus próprios. Não há espaço neste trabalho para resenhar em detalhe este ramo da literatura, para mostrar suas diversas vertentes, cada qual focalizando a forma específica que os legisladores podem usar para lidar com o hiato entre si e os reguladores. Estes mecanismos incluem, entre outros, monitoração direta (*oversight*), nomeação dos diretores das agências, controle do orçamento da agência, o desenho da estrutura e do processo da agência, e o uso do judiciário para rever as decisões regulatórias da agência. Nas referências está uma lista extensa dos principais trabalhos na área, divididos por temas específicos. Uma versão completa deste trabalho, analisando em maiores detalhes cada tema, pode ser conseguida com o autor. Aqui, resta ressaltar a importância desta literatura para nossa compreensão de como e porque o sistema regulatório se organiza da forma que se observa na vida real.

Comentários finais

O propósito da Economia da Regulação é analisar quais os elementos que afetam o processo regulatório, tanto para entender como ele se organiza (análise positiva) como para fazer sugestões de políticas (análise normativa). Estas duas formas de análise em conjunto

sugerem que não existe uma “melhor” forma de organizar este processo e que o importante é achar uma boa combinação entre as instituições econômicas, sociais e políticas do país e o estilo de regulação escolhido (Levy and Spiller, 1996). Foi mostrado que regulação necessariamente implica ganhadores e perdedores e que, portanto, a implantação de um novo regime regulatório ou mudanças no regime atual irão gerar incentivo para que os grupos se manifestem politicamente para apoiar ou tentar bloquear estas mudanças. Ao centro deste jogo está a agência regulatória. Sua relação com cada um dos grupos envolvidos no processo tem as características de uma relação principal-agente, em que a existência de informação assimétrica e potencial, comportamento oportunista, aliado ao alto custo de monitoração, leva ao surgimento de formas de organizar o processo regulatório e estas relações, de modo a mitigar este problema e alinhar os objetivos de ambos os lados, permitindo com isto que a relação possa continuar a existir. Portanto, para que possamos entender estas relações é necessário centrar a análise nestas características, que é exatamente o que faz a literatura aqui resenhada.

Bibliografia

Introdução, Teoria Positiva, Teoria Normativa e Outras

ALSTON, J.L. & FERRIE, J. Paternalism in Agricultural Contracts in the US South: Implications for the Growth of the Welfare State, *American Economic Review*, Vol.83 No.4, Sep.: 852-875, 1993.

BARON, D.P. *Business and Its Environment*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, pp.207-1, 1993.

LEVY, B. & SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *Journal of law, economics, and organization* **10**(2): 201-246, 1994.

BARON, D. P. The economics and politics of regulation: perspectives, agenda, and approaches. In: J.S. Banks and E.A. Hanushek, *Modern Political Economy*, Cambridge University Press, pp.10-62, 1995.

BARON, D. P. & MYERSON, R. B. Regulating a monopolist with unknown costs. *Econometrica* **50**(4): 911-931, 1982.

BERG, S. *Fundamentals of economic regulation*. PURC, University of Florida, pp.1-14, 1997.

LAFFONT, J. J. The new economics of regulation ten years after. *Econometrica* **62**(3): 507-538, 1994.

LAFFONT, J. J. & TIROLE, J. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge: Mass., MIT Press, 1993.

MCCUBBINS, M. & THIES, M.F. Rationality and the foundations of positive political

theory. *Leviathan*, 1996.

VISCUSI, W.K. *et al. Economics of regulation and antitrust*. Cambridge: Mass., The MIT Press, 1997.

SPULBER, D. *Regulation and markets*. Cambridge: MIT Press, 1989, pp.??.

DIXIT, A. K. *The making of economic policy : a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: Mass, MIT Press, 1996.

COASE, R. The Problem of Social Cost. 3 *Journal of law and economics*. October 1960: 1-44.

DEMSETZ, H. Why Regulate Utilities. 11 *Journal of law and economics*. April 1968: 55-66.

NOLL, R. Economic Perspectives on the Politics of Regulation. In: *Handbook of industrial organization, Vol.II*, eds. Richard Schmalensee and Robert Willig. Amsterdam: North-Holland, pp.1253-1287, 1989.

NORTH, D.C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. A transaction cost theory of politics. *Journal of theoretical politics* 2(4): 355-367, 1990.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

ORDESHOOK, P.C. The emerging discipline of political economy. In: J. Alt & K. Shepsle. *Perspectives on positive political economy*. New York: Cambridge University Press, pg.9-30, 1990.

WILLIAMSON, O.E. 1996. The politics and economics of redistribution and efficiency. In: *The mechanisms of governance*. U.K.: Oxford, 1996.

O lado da demanda por regulação

A abordagem Stigler / Peltzman

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, 2 (Spring 1971), 3-21.

POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, 5 (Autumn 1974), 335-358.

PELTZMAN, S. Towards a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, (1976) Vol.19, 211-240.

STIGLER G.J. & FRIEDLAND, C. What can regulators regulate? *Journal of Law and Economics*, 5 (October 1962), 1-16.

BECKER, G. S. A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics* 98(3): 371-400, 1983.

VISCUSI, W.K. *et al. Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1997.

LAFFONT, J. J. & TIROLE, J. *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge: MIT Press, 1993.

TOLLISON, R. D. Regulation and Interest Groups. In: Jack High (Editor), *Regulation: Economic Theory and History*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 59-76, 1991.

Evidência empírica

BENEISH, M. D. The effect of regulatory changes in the airline industry on shareholders' wealth. *Journal of law and economics* 2(1): 395-430, 1991.

JARELL, G. A. The demand for state regulation of the electric utility industry. *Journal of Law and Economics*, 21 (October 1978) 269-295.

BARTEL & THOMAS. Direct and indirect effects of regulation: a new look at OSHA's Impact. 28 *Journal of Law and Economics* April 1985:1-25.

BARTEL, A. P. & THOMAS, L. G. Predation through regulation - the wage and profit effects of the occupational safety and health administration and the environmental protection agency. *Journal of law and economics* 2: 239-264, 1987.

LINNEMAN, P. The effects of consumer safety standards: the 1973 mattress flammability standard. *The Journal of Law and Economics*, (October):461-79, 1980.

LINNEMAN, P. The economic impacts of minimum wage laws: a new look at an old question. *Journal of Political Economy* 90(3): 443-469, 1982.

PASHIGIAN. The effect of environmental regulation on optimal plant size and factor shares. 27 *Journal of Law and Economics* April 1984: 1-28.

PAIVA, C. Interesses eleitorais e flutuações de preços em mercados regulados. *Revista de Economia Política*, vol.14 no.4(56), out.-dez.:31-51, 1994.

PELTZMAN, S. The effects of automobile safety regulation. *Journal of Political Economy*, 83, no. 4, (August):677-725, 1975.

PASHIGIAN, P. Environmental regulation: whose self-interests are being protected? *Economic Inquiry* 23(4): 551-584, 1985.

Grupos de interesse, legisladores, ideologia e votação no Congresso.

MUELLER, B. A teoria econômica da regulação: o caso da legislação de reforma agrária no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 1998.

KALT, J. P. & ZUPAN, M. A. Capture and ideology in the economic theory of politics. *American Economic Review* 74(3): 279-300, 1984.

KALT, J. P. & ZUPAN, M. A. The apparent ideological behavior of legislators - testing for principal-agent slack in political institutions. *Journal of law and economics* 1: 103-131, 1990.

KAU, J. B. & RUBIN, P. H. Economic and ideological factors in [US] congressional voting : the 1980 election. *Public Choice* 44(2): 385-388, 1984.

DENZAU & MUNGER. Legislators and interest groups: how unorganized interests get

represented. 80 *American Political Science Review*, (1986): 89-107.

COATES. Electoral support and the capture of legislators - Evidence from North Carolina vote on radioactive waste disposal. *Rand Journal of Economics*, Fall, 1995.

GRIER, K. B. editor. Empirical studies of ideology and representation in american politics. *Public Choice*, Vol.76, No.1-2, 1993.

FISHER ELLISON and MULLIN. Economics and politics: the case of the sugar tariff reform. *Journal of Law & Economics*, Oct 1995.

PELTZMAN, S. Constituent interest and [US] congressional voting. *Journal of Law and Economics* 27(1): 181-210, 1984.

O lado da oferta de regulação

Delegação e controle

VISCUSI, W. K. *et al. Economics of regulation and antitrust*. Cambridge: Mass., The MIT Press. Chap.10, 1997.

SHEPSLE, K. & WEINGAST, B. R. *Positive Theories of Congressional Institutions*, University of Michigan Press, 1994, Introdução.

WEINGAST, B. R. & MORAN, M. J. Bureaucratic discretion or congressional control?: regulatory policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy* 91(5): 765-800, 1983.

MCCUBBINS, NOLL, R. & WEINGASTB. R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law Economics and Organization*, 3 (1987), 234-277.

SPILLER, P. Politicians, interest groups and regulators: a multiple principals theory of regulation. 33 *Journal of Law and Economics*, (1990): 65-101.

WEINGAST, B. R. Regulation, reregulation and deregulation: the political foundations of agency-clientele relation. Vol.44, No.1, *Law and Contemporary Problems*, (1981):147-77.

Estrutura e processo

MCCUBBINS, M.; NOLL, R. & WEINGAST, B. R. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. Vol.75, *Virginia Law Review*, (1989), pp:431-482.

MACEY, J. R. Organizational design and political control of administrative agencies. *Journal of Law Economics and Organization*, Vol.8 No.1, 1992: 93-125. (Incluindo comentarios por Shepsle e Levine.)

NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Antherton, 1971.

HAMMOND, T. H. & KNOTT, J. H. Who controls the bureaucracy?: presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy making. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.12, No.1, 1996:119-164.

- LAFFONT, J. J. & TIROLE, J. The politics of government decision making: regulatory institutions. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.6, No.1., Spring 1990:1-31.
- GILLIGAN, MARSHALL & WEINGAST. Regulation and the theory of legislative choice: the interstate commerce act of 1887. *Journal of Law and Economics* 1989: 35-61.
- SCHWATZ, E. P.; SPILLER, P. T. & URBIZTONDO, S. A positive theory of legislative intent. *Law and Contemporary Problems*, Vol. 57, Winter & Spring, Nos. 1 & 2, pg. 51-76, 1994.
- FIORINA, M. P. Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process? *Public Choice* 39, 1982: 33-66, 1982.

Comissões e Congresso

- BAWN, K. Choosing strategies to control the bureaucracy: statutory constraints, oversight, and the committee system. *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol.13, No.1: 101-126, 1997.
- MUELLER, B. & PEREIRA, C. *Testing theories of congressional committee's composition and power: The case of the Brazilian Congress*. Third world conference of the international society for new institutional economics, Washington DC, 1999.
- COX, G. & MCCUBBINS, M. *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.
- DIERMEIER, D. & MYERSON, R. B. *Lobbying and incentives for legislative organization*. Evanston Illinois, Center for Mathematical Studies in Economics and Management, 1996.
- EPSTEIN, D. An informational rationale for committee gatekeeping power. *Public choice* 91: 3-4, 1997.
- GILLIGAN, T. & KREHBIEL, K. Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization* 3: 287-335, 1987.
- GILLIGAN, T. W.; MARSHALL, W. J. *et al.* The economic incidence of the Interstate Commerce Act of 1887 - a theoretical and empirical analysis of the short-haul pricing constraint. *Rand journal of economics* 21(2): 189-210, 1990.
- GROSECLOSE, T. The committee outlier debate: a review and a reexamination of some of the evidence. *Public choice* 80: 3-4, 1994.
- GROSECLOSE, T. Testing committee composition hypotheses for the U.S. congress. *The Journal of Politics* 56(2, May): 440-458, 1994.
- GROSECLOSE, T. & King, D. *Committee theories and committee institutions*. Kennedy School of Government /Politics Research Group, 1998.
- FEREJOHN & SHIPAN. Congressional influence on bureaucracy. *Journal of Law, Economics & Organization*, Spring 1990.
- KREHBIEL, K. Committee power, leadership, and the median voter: evidence from the smoking ban. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.12, No.1:234-256, 1996.

LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. C. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. São Paulo: CEBRAP, 1996.

LONDREGAN, J. & SNYDER, J. J. M. Comparing committee and floor preferences. *Legislative studies quarterly* 2: 233-266, 1994.

MAYHEW, D. R. *Congress the electoral connection*. New Haven, Yale University Press, 1974.

ORDESHOOK, P.C. *Game Theory and Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

POOLE, K.T. & ROSENTHAL, H. Patterns of congressional voting, *American Journal of Politics*, Vol. 35, No.1 February:228-78, 1991.

SHEPSLE & WEINGAST. Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice*, 37: 503-519, 1981.

SHEPSLE, K. & WEINGAST, B. Institutional foundations of committee power. *American Political Science Review* 81: 85-104, 1987.

SHEPSLE K.A. & WEINGAST, B. *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, pp:5-35, 1995.

SNYDER. Committee power, structure induced equilibria and roll call votes. *American Journal of Political Science*, Feb. 1992.

TULLOCK, G. Why so much stability. *Public Choice*, 37: 189-202, 1981.

WEINGAST, B. R. & MARSHALL, W. J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of political economy* 96(1): 163, 1988.

Monitoração

LUPIA, A. & MCCUBBINS. Learning from oversight. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.10, No.1, April 1994:96-125.

MCCUBBINS & SCHWARTZ. Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms. *American Journal of Political Science* 28 (1984):165-179.

WEINGAST, B. R. The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with Applications to the SEC). *Public Choice*, 44: 147-191, 1984.

SPILLER, P. Politicians, interest groups and regulators: a multiple principals theory of regulation. 33 *Journal of Law and Economics*, (1990): 65-101.

Nomeações

SPULBER and BESANKO. Appointments and antitrust policy. *Journal of Law Economics and Organization*, 1990.

SALANT. Behind the revolving door: a new view of public utility regulation. *RAND Journal of Economics*, 1995.

WEINGAST, B.R. & SNYDER, S. The american system of shared powers: the president, congress, and the NLRB. *Journal of Law Economics and Organization*. Vol.16, N.2, Oct. 2000.

O Judiciário e o processo regulatório

SPILLER, P.T. & TILLER, E. H. Decision costs and the strategic design of administrative process and judicial review. *Journal of Legal Studies*, vol. XXVI (June 1997).

SPILLER & GELY. Congressional control or judicial independence: the determinants of US supreme court labor relation decisions, 1949-1988. *RAND Journal of Economics*, Vol.23, N0.4, winter, 1992.

TILLER & SPILLER. The choice of administrative and judicial instruments: strategy, politics and decision costs, 1996, mimeo.

(Spiller and Tiller 1996)

GELY & SPILLER. A rational choice theory of supreme court statutory decisions with application to the *state farm* and *grove city* cases. *6 Journal of Law Economics and Organization*, 1990: 263-301.

GELY & SPILLER. The political economy of supreme court constitutional decisions. *International Review of Law and Economics*, 1993.

SCHWARTZ. Policy, precedent and power: a positive theory of supreme court decision making. *Journal of Law, Economics and organization*, April 1992.

SPILLER & SPITZER. Where is the sin in sincere: sophisticated manipulation of sincere judicial voters. *Journal of Law, Economics and Organization*, April 1995.

Captura dos reguladores pelos legisladores

LAFFONT, J. J. & TIROLE, J. The politics of government decision making. *Journal of Law Economics and Organization* 6(1 Spring): 1-31, 1990.