

Teoria Política Positiva da Regulação

Bernardo Mueller

Dep. de Economia – Universidade de Brasília

1999

1. 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 fora¹, 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.²

Se realmente o descaso para com o estudo da regulação no Brasil se deve à 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 infraestrutura, e a conseqüente necessidade de 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 no começo, ficando atrás de diversos outros países, inclusive na América Latina. Porém a partir de 1995 o ritmo das privatizações acelerou, levando no ano seguinte à criação das primeiras agências

1 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.

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

reguladoras.³ 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 representa 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.⁴

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 adapta-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

3 A 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.

4 Isto de fato já vem acontecendo. Em novembro de 1996 foi criada uma rede de Centros de Excelência no Estudo de Regulação de Mercados de Energia (CERME), centrada na Universidade de Brasília. Embora já houvessem diversos outros centros dedicados a estudos das indústrias de infra-estrutura, estes centros se especializavam em tópicos como planejamento e questões técnicas, e não à regulação econômica especificamente.

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.

teoria, sua adaptação ao caso brasileiro irá possivelmente gerar *insights* que poderão ajudar a iluminar problemas ainda não satisfatoriamente resolvidos.

O segundo objetivo adicional este 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 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 esta abordagem. Este trabalho tentará dissipar estas desconfianças com relação à TPPR. Na próxima seção a TPPR será situada com relação à 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. A seção 5 sugere caminhos pelos quais as teorias podem começar a ser adaptadas para a análise da regulação no Brasil.

2. 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 à 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 se distinguem 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 vêm 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 tem 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 tem suscitado muitas críticas quando 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 se distingue 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 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 por que a atividade regulatória toma a forma que se observa na prática, que raramente é o resultado Pareto ótimo da teoria normativa. Enquanto que a literatura que não utiliza escolha racional também dá destaque às instituições políticas e econômicas, e assim como a TPPR use análise comparativa como um instrumento importante, a falta de uma abordagem teórica unificada faz com que seus resultados frequentemente 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 em parte mostrar justamente o contrário. Tanto a visão positiva como a normativa se baseiam na premissa de agentes racionais e que buscam seu interesse próprio, e 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 na 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 a 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 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 que ela utiliza algum critério de eficiência para chegar a uma solução do problema. Em geral se presume que existe um ditador benevolente que maximiza alguma combinação do excedente dos consumidores e do produtor. É comum primeiro resolver o problema presumindo que o ditador benevolente possui 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 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 que 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

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.

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: pg.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* implementados 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 que passar, sua aprovação, implementação e manutenção. Isto talvez explique o fato que apesar do apelo teórico das soluções normativas, raros tenham sido as tentativas práticas de implementá-las. De fato, na prática as soluções adotadas tem preferido enfatizar “simplicidade e transparência em contraposição a 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 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

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.

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 despendar 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: pp.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: pp.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 discricção 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

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.

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: p.8) coloca que a teoria normativa, onde um ditador benevolente, onipotente 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 ditadorialismo 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

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

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 impõe sobre os formuladores de políticas, ou seja os diversos tipos de custos de transação políticos. Em vez, 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 implementada com ganhos líquidos é presumida como sendo eficiente.”¹⁷ Portanto, como ressalta Dixit (1996: pg.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, se dedica 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 esta 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 através 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.

K.A. and B. Weingast, 1995, *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, The University 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.

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.

3. 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 por que a regulação existe e por que ela toma a forma efetivamente observada. A teoria normativa não visa 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 setenta a explicação dominante sobre a origem e o propósito da regulação era, a Teoria do Interesse Público, segundo a qual 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, se explicaria 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.¹⁸

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 predições e realidade é a teoria da captura, também conhecida como teoria dos grupos de interesse. Esta teoria se baseia 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 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 por que muitas vezes firmas pequenas conseguem capturar o processo regulatório, nem explicar diversas outras regularidades observadas na prática.

No início da década de setenta George Stigler publicou um trabalho seminal sobre regulação que estendia a intuição básica da teoria da captura, porém contornando as fraquezas apontadas acima.¹⁹ Stigler (1971) notou que regulação, por sua natureza, necessariamente

18 Uma variante desta teoria é a visão normativa como teoria positiva, segundo a qual o público demanda regulação dos legisladores como forma de obter o ganho de bem-estar inerente à regulação da indústria em questão. Para maiores detalhes desta análise normativa como teoria positiva, ver Viscusi, W.K. et al, 1997, *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, Mass., The MIT Press, pp.322-327.

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

implica em 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 coletiva²⁰, 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 a 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.²¹ Sendo assim os legisladores ofertaram a regulação decidindo quais grupos serão beneficiados e quais serão 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 a teoria 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.”²² Alguns dos pontos mais importantes da teoria econômica da regulação podem ser ilustrados através da figura 1 que mostra a curva de lucro de uma firma regulada. Suponha que a única decisão do regulador é determinar o preço a ser cobrado pela firma, e por consequência o seu lucro. Os consumidores preferem um preço baixo que leve ao ponto B onde o lucro da empresa é zero. A empresa prefere o preço de monopólio que leva ao ponto A e maximiza o lucro. Dependendo do preço escolhido o legislador/regulador irá conseguir mais apoio da firma ou dos consumidores. As curvas I, II e III são curvas de indiferença do legislador/regulador, ou seja, combinações de

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

21 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.

22 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.

lucro e preço que geram a mesma quantidade de apoio político líquido. Assim o legislador regulador é indiferente entre determinado preço alto e lucro baixo e outro preço mais baixo e lucro mais alto pois em ambas as situações 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. As curvas mais ao noroeste representam um nível maior de apoio. Sendo assim, um legislador/regulador maximizador de apoio irá escolher o preço de forma a alcançar a curva mais alta possível, ou seja, a curva II no ponto C.

[Figura 1 aqui]

Diversas implicações testáveis são geradas por este modelo. A primeira destas é que o grupo beneficiado tenderá a ser numericamente reduzido, pois grupos menores tem 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 onde 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. Na figura 1 passar do ponto B, um ponto de competição perfeita, para o ponto C, representa um grande aumento de apoio para o legislador/regulador. O mesmo é válido para uma mudança do ponto A, uma situação de monopólio, para o ponto C. No entanto, se a indústria já estiver perto do ponto C antes de ser regulada, ou seja próximo a uma situação de oligopólio, regular a firma iria trazer pouco apoio adicional para o legislador/regulador. Sendo assim, podemos esperar observar 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 A ou B. 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 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 obriga-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.²³ Em geral estes estudos buscam mostrar que embora a regulação nestes casos tivesse sua adoção justificada politicamente através de alegações que corrigiria determinadas falhas de mercado, na realidade sua adoção se deveu ao fato de beneficiar determinados grupos e penalizar outros conforme previsto pela teoria. Para fazer isto eles identificam quem ganha e

23 Ver por exemplo: Gilligan, T. W., W. J. Marshall, et al. (1990). "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.; Peltzman, S. (1984). "Constituent interest and [US] congressional voting." Journal of Law and Economics 27(1): 181-210.; Jarrell, G., (1978); Pashigian, B. P. (1984). "The effect of environmental regulation on optimal plant size and factor shares." Journal of Law and Economics 27(1): 1-28.; Pashigian, P. (1985). "Environmental regulation: whose self-interests are being protected?" Economic Inquiry 23(4): 551-584.; Peltzman, S. (1975); Bartel, A. P. and L. G. Thomas (1987). "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.; Beneish, M. D. (1991). "The effect of regulatory changes in the airline industry on shareholders' wealth." Journal of law and economics 2(1): 395-430., Linneman, P. (1982). "The economic impacts of minimum wage laws: a new look at an old question." Journal of Political Economy 90(3): 443-469.. Para dois estudos de caso brasileiros ver Mueller, B. (1998) e Paiva (1994).

quem perde de fato através da redistribuição imposta pela regulação e buscam provar que estes grupos efetivamente apoiaram ou se opuseram a mudança. Apesar do 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 a generalidade e abrangência da Teoria Econômica da Regulação, junto com outras críticas que serão mencionadas adiante, levaram à busca de elementos adicionais que pudessem explicar o comportamento dos legisladores/reguladores.

Uma tentativa de aumentar o poder explicativo da Teoria Econômica da Regulação foi a inclusão de ideologia como variável determinante adicional das decisões dos legisladores. Este ramo da literatura continuava presumindo legisladores maximizadores de apoio político, porém, além das preferências das bases eleitorais incluía-se a possibilidade que o legislador pudesse, em determinadas circunstâncias, votar as suas próprias preferências. Votar de acordo com sua própria visão de como o mundo deveria ser organizado é definido como expressão de “ideologia” nesta literatura, e é vista como gerando utilidade ao legislador. O consumo de ideologia é análogo ao consumo de qualquer outro bem econômico e pode ser expresso por uma curva de demanda negativamente inclinada. Isto significa que o legislador irá consumir mais ideologia quando for mais barato e menos quando for mais caro, sendo que o preço é medido em como estas ações afetam seu apoio político. Um elemento crucial nesta teoria é a percepção que a relação entre o legislador e os eleitores é uma típica relação principal-agente, onde existe um hiato entre os eleitores e o legislador que permitem que este persiga, até certo ponto, suas próprias preferências. O maior que for o custo de monitoração do legislador pelos eleitores, o maior que será o hiato e portanto a teoria esperaria observar mais consumo de ideologia.

Os primeiros trabalhos adicionando ideologia à Teoria Econômica da Regulação foram (Kau and Rubin 1984) e (Kalt and Zupan 1984). Além de propor a teoria estes trabalhos introduziram instrumental empírico para testar a significância de ideologia em estudos de caso específicos. Em regressões que buscam explicar como cada legislador votou a respeito de determinada regulação, além das variáveis econômicas sugeridas pela Teoria Econômica da Regulação eles introduziram índices construídos como *proxies* de ideologia. Tais índices sintetizam em um número de 0 a 10 como cada legislador votou em diversas votações a respeito de determinado assunto específico, como meio-ambiente ou questões trabalhistas, e são interpretados como uma medida da “liberalidade” ou “conservadorismo” de cada legislador.²⁴ Estes estudos tipicamente descobrem que as variáveis econômicas tem pouco poder explicativo sobre os resultados legislativos enquanto que ideologia, tal como medida pelos índices, adiciona considerável poder explicativo. Peltzman (1984) criticou o uso de tais índices sugerindo que estes estariam capturando não a ideologia do legislador, mas sim o efeito de variáveis econômicas não incluídas nas regressões. (Kalt and Zupan 1990) responderam a estas críticas refinando a medida de ideologia ao regressar os índices contra uma série de variáveis sócio-econômicas do eleitorado de cada legislador, tomando o resíduo não explicado por aquelas variáveis como sendo uma medida mais pura ideologia. Apesar deste método ter continuado a rejeitar a hipótese que não haja um efeito ideologia no comportamento dos legisladores, permaneceram críticas a respeito da validade da medida que se estava chamando de ideologia. O impasse permanece até hoje na literatura.²⁵

Outro importante modelo positivo que trata da demanda por regulação foi apresentado por (Becker 1983). Becker modela a competição entre grupos de pressão pela transferência que a regulação implica através de funções de influência que relacionam os subsídios e taxas ao nível de pressão exercido por cada grupo. Cada lado irá levar em conta o *trade-off* entre o

24 Mueller, B. (1998) por exemplo usou o índice criado pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar).

25 Ver o número especial do periódico Public Choice sobre a literatura do papel da ideologia na determinação da regulação: Grier, K.B. editor, 1993. "Empirical Studies of Ideology and Representation in American Politics," *Public Choice*, Vol.76, No.1-2.

custo de exercer pressão com a transferência que irá resultar da pressão. A chave do modelo, e sua principal inovação, está no fato que ao transferir recursos de um grupo para outro, o subsídio recebido pelo grupo beneficiado é maior do que as taxas sobre o grupo penalizado, devido à perda peso-morto (*deadweight loss*) causado pela regulação (dado que esta geralmente introduz distorções que reduzem a eficiência da economia).

Baseado no equilíbrio político do modelo Becker estabelece diversas implicações testáveis interessantes a respeito da natureza da competição entre grupos pelas transferências geradas pela regulação. A primeira implicação é que o que importa não é a quantidade de pressão exercida por cada grupo e sim a quantidade relativa àquela oferecida pelos outros grupos. A segunda implicação é que um aumento da perda de peso-morto envolvida na transferência de uma dada quantia reduz o subsídio de equilíbrio. Como aqueles que estão sendo taxados pressionam por algo que reduz a perda de peso-morto ao exercer pressão contra a taxação, estes tem um vantagem intrínseca sobre os grupos subsidiados que pressionam por algo que aumenta esta perda. Em outras palavras, políticas que aumentam a eficiência (em termos de peso-morto) terão mais probabilidade de serem adotadas do que políticas que reduzam a eficiência. Segundo Becker (1983:pg.381) isto implica que apesar de observarmos na vida real diversas políticas, programas e formas de regulação que parecem ter um alto custo em termos de perda de peso-morto, na realidade estas são as transferências politicamente viáveis, sendo que milhares de outras transferências potenciais, porém de maior perda de peso-morto, não ocorreram por não conseguirem gerar apoio político suficiente.

Esta seção apresentou a literatura positiva que trata do lado da demanda por regulação. Embora esta literatura ofereça um arcabouço poderoso para se entender por que 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.²⁶ A maior deficiência desta literatura, no entanto, reside na premissa que faz a respeito da relação entre os legisladores (Congresso e Executivo) e a agência reguladora. Ao supor que o regulador simplesmente implementa a política preferida pelo legislador, se está ignorando 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 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 próxima seção irá analisar a literatura que se concentra nas instituições políticas e regulatórias para abrir a caixa preta da oferta de regulação.

4. A Oferta de Regulação

4.1 - A Relação Entre Legisladores e Reguladores: Delegação e Controle.

²⁶ 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.

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.²⁷ Aqueles grupos que tiverem mais o que ganhar ou perder através de 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 claro 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 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 que 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 onde existe assimetria de informação e um custo de monitoração alto o suficiente para que a assimetria não possa ser facilmente contornável, está caracterizada uma situação principal-agente.²⁸ Em uma relação principal-agente, o principal, que delega a tarefa ao

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

28 A literatura sobre o problema principal-agente em particular e a economia da informação em geral, tem se tornado nos últimos anos em um dos mais importantes e excitantes temas da economia. Algumas referências sobre o problema principal-agente são: citar diversos Holmstrom, Wilson, Varian, etc.

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, ambos os quais representam perdas de bem estar social comparado com a situação onde a relação pudesse ser estruturada para funcionar sem os incentivos perversos.

A previsão da literatura principal-agente é precisamente que irão surgir instituições ou formas contratuais especializadas que irão alinhar os incentivos do agente com os 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 através do 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 a primeira vista, mas sim formas de mitigar o problema de informação assimétrica.²⁹ 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

29 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.

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.³⁰

É fácil perceber que a relação entre os legisladores e o regulador tem todas as características de uma relação principal-agente.³¹ 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 tem 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 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

30 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).

31 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.

serviços às suas bases. O modelo principal-agente prevê que instituições especializadas irão surgir justamente com este propósito permitindo ao principal se assegurar 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 se concentra 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 alinhar os incentivos dos reguladores com os seus próprios. Nesta seção deste trabalho serão resenhados as diversas vertentes desta literatura, cada qual focalizando uma 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. Antes, porém, de examinar cada ramo desta literatura é importante descrever o debate que estes trabalhos visam resolver. Isto servirá também para estressar a importância desta literatura para nossa compreensão de como e por que o sistema regulatório se organiza da forma que se observa na vida real e sugerirá como devemos pensar a respeito dele.

Em essência a questão central desta literatura é: Até que ponto e como os legisladores (Congresso e Executivo) controlam as agências reguladoras?³² Já vimos que os reguladores possuem mais informação sobre sua capacidade, seu nível de esforço e o mercado sendo regulado do que os legisladores, de modo que suas ações não podem ser perfeitamente observadas e julgadas por estes. Vimos também que os objetivos de ambas as partes não necessariamente coincidem, sendo que os legisladores correm o risco de ver os reguladores tomarem medidas que os prejudiquem politicamente. Conclui-se portanto que embora seja do interesse dos legisladores continuarem delegando a tarefa de regular os diversos mercados às agências, é também do seu interesse fazê-lo de forma a assegurar que as políticas implementadas

³² Na realidade o debate não se limita à regulação, estendendo-se à relação entre legisladores e a burocracia em geral, incluindo ministérios, departamentos, secretarias, autarquias, etc., todos os quais cumprem tarefas delegadas pelos legisladores, de modo que existe uma relação principal-agente.

pelos reguladores serão compatíveis com os seus interesses. O debate que permeia grande parte da literatura econômica e de ciência política sobre regulação é justamente sobre a capacidade dos legisladores de efetivamente controlar os agentes aos quais eles delegam estas tarefas.³³

O primeiro lado deste debate é conhecido como a abordagem burocrática (ou tradicional) e coloca que as agências são essencialmente independentes dos legisladores.³⁴ A razão avançada para explicar por que isto acontece é que os problemas de informação assimétrica na típica relação entre legisladores e reguladores são tão severos que no final a agência se vê insulada da intervenção ou represália dos legisladores, de modo que ela se vê dotada de considerável poder discricionário. A agência possui mais tempo e expertise sobre sua área de atuação, controlando informação que é custosa de coletar e interpretar, enquanto que os legisladores precisam supervisionar uma grande gama de agências e outras burocracias além de suas outras tarefas legislativas e executivas, incluindo a busca sobrevivência política (reeleição). O resultado desta situação seria então a capacidade da agência de escapar do controle dos legisladores. Isto poderia se dar de diversas formas (McNollgast 1987:pg. 247). Primeiro os reguladores poderiam simplesmente se valer desta situação para colocar menos esforço (*shirking*), dado que este naturalmente gera desutilidade. Segundo os reguladores poderiam ser capturados pelas firmas reguladoras e outros grupos de interesse vendendo políticas regulatórias.³⁵ Por último os reguladores poderiam perseguir suas próprias preferências, o que subverteria o processo democrático dado que os reguladores não são eleitos e portanto não representam os interesses da sociedade. A implicação desta abordagem, portanto, é que para entender o que determina como e por que a regulação que observamos foi escolhida, não é

33 O trabalho seminal que trata deste debate é Weingast, B.R. and M. Moran, 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy Making by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy*, Vo.91, No.5:765-800.

34 Exemplos desta abordagem são Wilson, J.Q. 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books. (ver especialmente pg:254-256); Niskanen, W.A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Altherton; e Moe, T.M. 1991. "Politics and the Theory of Organization," *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.7, special issue.

necessário analisar as preferências e as ações dos legisladores e seu imperativo eleitoral, e sim se concentrar sobre as preferências dos reguladores e suas relações com os grupos de interesse relevantes. A abordagem burocrática ganha força ao se notar a ênfase que se dá na vida real, ao se criar agências reguladoras, à independência destas com relação ao processo político. Se as agências são desenhadas para serem imunes à ingerência ilegítima dos legisladores, é lógico acreditar que elas se tornam mais insuladas para perseguirem outros objetivos, quer sejam estes derivados de seus mandatos quer sejam suas próprias preferências ou as de outros grupos.

A segunda abordagem neste debate é conhecida como a hipótese de Dominação pelo Congresso (Congressional Dominance).³⁶ Esta abordagem reconhece a existência da assimetria de informação e o conseqüente problema principal-agente, porém presume que os legisladores terão a capacidade de criar instituições para contornar ou mitigar este problema, obtendo sucesso em conseguir controlar as ações dos reguladores. Os legisladores tem um grande interesse em criar instrumentos ou contratos especializados que alinhe os objetivos dos reguladores com seus próprios, pois isto permite que possam continuar delegando estas tarefas e colhendo assim os benefícios associados a esta delegação. Os meios criados para efetivar este controle serão típicas soluções para o problema principal-agente, alterando os incentivos dos reguladores de modo que estes ajam de forma compatível com os interesses dos legisladores sem que seja necessário monitoração direta, dado que tal monitoração é muito custosa e poderia inviabilizar a relação.

Embora os legisladores usem ocasionalmente instrumentos de monitoração direta, como investigações, auditorias e revisões orçamentárias, o principal meio de controle serão instituições que estruturam as regras pelas quais as agências devem agir. Estas instituições, que serão

35 A abordagem burocrática portanto esta associada à teoria (ingênua) da captura mencionada na seção anterior, segundo a qual as grandes firmas tenderiam a ser naturalmente beneficiadas pela regulação.

36 Esta abordagem tem este nome devido ao fato que grande parte da literatura da Teoria Positiva da Regulação se concentra na relação entre o Congresso e os reguladores, abstraindo até certo ponto do papel do executivo. Isto ocorre por que nos EUA o Congresso tem o principal papel no monitoramento das agências de regulação. Como nota Spiller (1990: pg.66) esta literatura precisa integrar o papel do Presidente na análise para se tornar completa. Certamente no caso do Brasil será necessário estressar a participação do

descritas nas próximas subseções, criam uma estrutura de incentivos para a agência tal que ela irá optar por perseguir os objetivos dos legisladores sem que estes precisem monitorar ou mesmo acompanhar as ações dos reguladores. Quando tal estrutura é bem elaborada os legisladores não precisarão despende tempo ou esforço lidando com as agências, podendo dedicar-se às suas inúmeras outras atividades. Em tal situação um observador será tentado a inferir da ausência de acompanhamento direto da agência pelos legisladores, ou seja ausência de investigações, sanções, etc., que as aquelas estão livres para perseguir seus próprios interesses, como presumido pela abordagem burocrática. No entanto o aparente descaso dos legisladores para com as ações dos reguladores neste caso ocorre devido ao bom funcionamento da estrutura de incentivos. Como notam (Weingast and Moran 1983) não é possível escolher entre a abordagem burocrática e a abordagem de Dominação pelo Congresso com base na evidência empírica de pouco envolvimento dos legisladores com as agências, pois ambas as abordagens são compatíveis com a observação de tal evidência.

Se de fato os legisladores são capazes de controlar o comportamento das agências como presumido pela abordagem da Dominação pelo Congresso, isto tem importante implicações para o modo como devemos analisar a regulação. As preferências dos legisladores passam a ser um elemento crucial na determinação de que tipo de legislação será implementada. Em consequência as preferências dos eleitores e sua relação com os legisladores (outra relação principal-agente) também se tornam relevantes.³⁷ Em um mundo onde os legisladores estão controlando as ações dos reguladores através de instituições especializadas que alteram os incentivos enfrentados por estes, um analista que queira entender o que determina o tipo de regulação esta sendo implementada precisa ter em mente o problema informacional inerente ao

Executivo dado o papel preponderante reservado a este na atual conjuntura política. Este tema será retomado na próxima seção.

³⁷ Note, por exemplo, que esta abordagem oferece apoio à Teoria Econômica da Regulação de Stigler (1971) e Peltzman (1976), pois se os legisladores realmente conseguem impor sua vontade aos reguladores, a premissa que os reguladores simplesmente oferecem a regulação determinada pelos legisladores deixa de ser demasiado restritiva.

relacionamento entre ambas as partes e reconhecer que muitas das peculiaridades deste relacionamento são exatamente formas de lidar com estes problemas.

Nas subseções que seguem a literatura da Teoria Política Positiva da Regulação referente ao relacionamento entre legisladores e agências reguladoras será resenhada. Cada subseção tratará de um aspecto diferente da forma como os legisladores buscam controlar o comportamento das agências. A subseção 4.2 analisa o uso da estrutura e processo da agência como meio de controle; a subseção 4.3 examina como as instituições do Congresso são organizadas para facilitar este controle; a subseção 4.4 analisa a escolha entre monitoração direta e monitoração via grupos de interesse; a subseção 4.5 analisa o papel das nomeações das diretorias das agências como forma de controle; a subseção 4.6 analisa o papel do judiciário como revisor das políticas escolhidas pelos reguladores; a subseção 4.7 focaliza modelos de captura dos reguladores pelos legisladores; a subseção 4.8 trata da questão do risco regulatório que pode surgir devido ao controle pelos legisladores; e finalmente a subseção 4.9 analisa as conseqüências do fato que na prática cada regulador responde a mais de um principal e exerce múltiplas tarefas.

4.2 - Estrutura e Processo Como Instrumentos de Controle Político

A discussão acima explicitou o problema fundamental da delegação: existem ganhos para os legisladores em delegar a regulação de determinados mercados, porém, devido à assimetria de informação existem também custos. Ao aplicar o modelo principal-agente à esta relação, o trabalho seminal de Mcnollgast (1987 e 1989) chegou à hipótese que a delegação seria organizada de forma a mitigar estes custos potenciais. Ou seja, a forma de organizar a estrutura de uma agência regulatória e os procedimentos que ela deve seguir para cumprir suas tarefas são propositadamente escolhidos pelos legisladores para servir de meio de controle desta. Embora possa parecer uma hipótese simples, ela é de fundamental importância, pois implica que para compreendermos por que a regulação toma a forma que efetivamente se

observa temos que centrar nossa atenção nesta necessidade dos legisladores de manter controle sobre as políticas regulatórias.

Para ilustrar o problema enfrentado pelos legisladores ao resolver delegar a uma agência o poder de regular determinado mercado considere a Figura 2. Suponha, para simplificar, que as políticas adotadas por uma agência possam variar ao longo de somente duas dimensões; (i) elas podem ser mais favoráveis às grandes ou às pequenas firmas; e (ii) elas podem ser mais ou menos favoráveis à proteção do meio-ambiente. Cada ponto na figura representa uma combinação de características que uma política pode tomar. Os pontos P, S e C representam as políticas preferidas por cada uma dos três atores com poder de veto sobre a política a ser implementada, o Presidente, o Senado e a Câmara respectivamente.³⁸ Sendo assim o Presidente prefere uma política que favoreça as firmas grandes e não seja nociva ao meio-ambiente. A Câmara prefere ainda mais proteção ao meio-ambiente, porém é mais sensível aos interesses das pequenas firmas. Já o Senado também representa as firmas menores porém prefere uma política que não crie custos de proteção ao meio-ambiente. Suponha que, ao considerar uma política qualquer, cada um destes atores prefira todos os pontos mais próximos de seu ponto preferido. Pode-se portanto desenhar círculos concêntricos em torno do ponto preferido de cada ator que representam curvas de indiferença indicando todos os pontos que produzem o mesmo nível de utilidade para aquele ator. Sendo assim as linhas sólidas que formam o triângulo são as

[Figura 2 aqui]

curvas de contrato representando os pontos de Pareto ótimo entre cada par de atores, ou seja, as políticas para as quais qualquer mudança necessariamente prejudicará pelo menos um deles. Como cada um dos atores tem o poder de veto sobre qualquer mudança de política, pode-se mostrar que qualquer ponto fora do triângulo pode ser alterado melhorando a posição dos três

³⁸ Suponha, invocando o Teorema do Eleitor Mediano, que as preferências da Câmara e do Senado sejam aquelas do membro mediano de cada casa.

atores. Da mesma maneira, se o ponto inicial for no triângulo ou dentro dele, necessariamente uma mudança prejudicará pelo menos um dos atores e será portanto vetada.

Suponha que a política atual, isto é o status quo, seja no ponto Q_0 . As curvas I_P , I_C e I_S são as curvas de indiferença de cada ator com relação ao status quo. A lente formada por I_P e I_S mostra o conjunto de pontos que todos três atores preferem ao status quo, de modo que há consenso para a mudança da atual política. Suponha que a coalizão formada opte por mudar a política para Q_1 . Esta mudança é feita passando uma lei a ser implementada pela agência reguladora. Porém a agência, no processo de implementação da nova lei desvia e na realidade implementa uma política correspondente ao ponto Q_2 , menos favorável ao meio-ambiente e mais favorável às pequenas firmas do que a política intencionada pela coalizão política. Este desvio pôde se dar devido à assimetria de informação que permite à agência perseguir objetivos diversos daqueles dos legisladores sem que estes percebem o desvio imediatamente. Pelo tempo que ficar claro para todas as partes que a agência implementou uma política diferente daquela que havia sido acordada, não será mais possível corrigir a situação simplesmente passando outra lei retornando a política ao ponto Q_1 . Embora o Presidente e a Câmara seriam favoráveis a tal correção, o ponto Q_2 é claramente preferido pelo Senado ao ponto Q_1 , e a mudança seria portanto vetada por esta casa. Ou seja, o desvio da agência leva a uma quebra da coalizão anterior e pelo menos um dos atores será prejudicado.

Os participantes neste jogo são racionais e portanto cada um deles estará ciente da possibilidade de desvio da agência. No entanto não há como saber *ex-ante* se este desvio irá lhe ser benéfico ou prejudicial. Como é razoável supor que os atores são avessos ao risco, pode-se concluir que terão incentivos para tentar mitigar a possibilidade do desvio ocorrer. Em geral, devido à assimetria de informação, será muito caro realizar isto simplesmente através de monitoração direta.³⁹ Como em qualquer outra relação principal-agente espera-se que surgirão instituições e formas de organizar a relação que mitigarão este problema. Em particular a Teoria Política Positiva da Regulação coloca a hipótese que isto será feito através da estrutura e

39 A seção 4.4 trata analisa os diferentes tipos de monitoração e quando serão empregados.

processo da agência. Ao delegar a regulação a uma agência os legisladores estabelecerão as regras dentro da qual a agência deve agir de modo a tirar da agência a capacidade de lhes apresentar um *fait accompli* como no exemplo acima. Ao forçar a agência a seguir determinados procedimentos os legisladores podem tornar suas ações mais lentas e mais transparentes, reduzindo assim seu poder discricionário e evitando que ela possa desviar da política intencionada sem que eles percebam antes.

O uso da estrutura e do processo da agência para este fim ocorre de diversas formas. Envolve, por exemplo, obrigar que a agência use determinados tipos de informação e proibir que use outros para justificar uma decisão. Envolve o estabelecimento de sanções *ex-post* que geram incentivos *ex-ante* para agência aja de certas formas e evite agir de outras. Envolve que algumas decisões da agência requeriam a participação de outras agências governamentais. Envolve que a agência incorpore no processo de tomada de decisão certos grupos de interesse e exclua outros. Por exemplo, a agência pode ser obrigada a subsidiar a participação de grupos sub-representados no processo, como os consumidores. Ou então pelo contrário, podem ser exigidos procedimentos burocráticos e complexos como forma de favorecer a participação de grupos com mais recursos em detrimento a grupos com menos. Ao exigir, por exemplo, que a agência faça uma audiência pública antes de implementar determinada política, onde todos os grupos interessados poderão se informar da mudança pretendida e manifestar suas opiniões, os legisladores se resguardarão que nenhuma política que afete suas bases será implementada à sua revelia. A audiência pública tira flexibilidade da agência e torna desnecessário aos legisladores monitorarem a agência diretamente. Ao envolver os grupos de interesse no processo regulatório a estrutura e processo da agência cria um sistema de "alarme de incêndios" que avisa aos legisladores antes que a agência possa tomar uma ação que os prejudique.

Os custos, atraso e rigidez que resultam do uso de estrutura e processo como descrito acima são ineficiências por desenho, e devem ser entendidas como uma consequência da assimetria de informação que impede que os legisladores dependam somente de monitoração direta da agência. Esta colocação é compatível com a observação que na vida real os processos

regulatórios de fato tendem a tomar formas obviamente pouco eficientes de um ponto de vista normativo. Segundo esta hipótese a coalizão que gera a regulação é capaz de marcar as cartas (*stack the deck*) de forma que mesmo que hajam mudanças nas preferências dos grupos do qual ela deriva apoio, a agência se verá obrigada a ser sensível às suas preferências. Desta forma, uma vez estabelecida a regulação pelos legisladores, ela pode funcionar como que em piloto automático sem que seja necessário o monitoramento constante sobre a agência.

Acima forma sugeridos algumas formas pelo qual a estrutura e processo podem ser usados como instrumento de controle. Existem inúmeras outras formas bem menos óbvias pelos quais os legisladores estabelecem as regras a serem seguidas pelas agências com este intuito. As próximas seções irão examinar em maiores detalhes algumas destas outras formas como o processo de nomeações dos diretores das agências, os métodos de monitoração, o sistema de comissões do Congresso e o uso do judiciário para restringir as ações da agência. Diversos outros temas não serão cobertos e recomenda-se ao leitor interessado estudos de casos sobre leis específicas que analisam como a estrutura e o processo foi moldada para mitigar o problema principal-agente específico para cada caso. Como a regulação de mercados diferentes envolve bens e serviços com características distintas e portanto diferentes problemas informacionais, além de diferentes grupos de interesse, é natural exista tanta variedade de regras e instituições regulatórias. Se a hipótese sobre o uso de estrutura e processo como forma de controle for verdadeira, espera-se que seja possível examinar cada caso de regulação e associar a estrutura e processo escolhida às características do mercado específico e do problema principal-agente enfrentado pelos legisladores. Neste sentido o momento atual no Brasil, com a adoção pela primeira vez de um sistema de regulação em diversos mercados, apresenta uma excelente oportunidade para testar esta hipótese. Talvez mais interessante do que examinar detalhadamente as leis que criaram e disciplinam o funcionamento das novas agências regulatórias, será observar as mudanças que certamente ocorrerão nestas leis nos próximos anos e tentar associar estas mudanças a problemas enfrentados pelos legisladores com o controle político das agências em seus primeiros anos de funcionamento.

4.3 - Congresso e Comissões

Comissões e o Problema de Escolha Social

Dado que o foco central da Teoria Política Positiva da Regulação é a relação entre a agência reguladora e os políticos, é natural que haja um grande interesse no funcionamento e comportamento do Congresso. Nos EUA em particular é o Congresso, até mais do que o Executivo, que monitora e tenta controlar as agências.⁴⁰ Como as agências possuem a capacidade de afetar o bem-estar de diversos grupos de interesse através de suas políticas, o Congresso tem fortes incentivos para tentar influenciar estas políticas. A literatura positiva sobre o Congresso é muito extensa e envolve diversas instituições como, partidos, líderes, procedimentos, votações, etc. Nesta subseção será descrita a literatura sobre uma das mais importantes instituições do Congresso; o sistema de comissões. Esta literatura mostra que grande parte do poder do Congresso está investido nas comissões, de modo que quando queremos entender como o Congresso afeta as agências regulatórias, é para as comissões relevantes que devemos olhar primeiro. Embora esta literatura se refira ao Congresso dos EUA, o Congresso brasileiro também se organiza através de um sistema de comissões. A aplicabilidade da literatura ao caso brasileiro será discutido no final desta subseção.

Assim como a Teoria Política Positiva em geral, a literatura sobre comissões envolve o tema de escolha coletiva. Tanto o Congresso como as comissões rotineiramente tomam decisões onde as preferências de diversos indivíduos estão envolvidas, sendo que a regra de maioria simples é a forma quase sempre adotada para fazer a agregação. Através do Teorema da Impossibilidade de Arrow sabe-se que não existe nenhuma instituição que consiga agregar as preferências individuais de modo a gerar uma preferência social com que sempre satisfaça

⁴⁰ No incipiente sistema regulatório brasileiro é o Executivo que mais lida com as agências, principalmente por que é o Executivo que está implantando o sistema. Provavelmente a medida que o sistema ficar maduro o envolvimento do Congresso crescerá, tal qual nos EUA.

algumas poucas propriedades básicas, como por exemplo transitividade.⁴¹ Além disto sabe-se também que somente em situações muito especiais existe um equilíbrio quando se usa a regra de maioria simples. Em geral pode-se esperar que as preferências sociais sejam cíclicas, ou seja que para qualquer proposta exista sempre um conjunto não vazio de outras propostas que possam vencê-la através de uma votação pela regra de maioria simples. Sendo assim não há como prever com segurança qual será a escolha final. Além disto é sempre possível que os perdedores possam atrair suficientes membros da coalizão vencedora para votar em uma nova proposta para substituí-la, de modo que seria de se esperar grande instabilidade nos resultados observados.

No entanto, apesar destes resultados teóricos, na prática se observa grande estabilidade nas decisões tomadas pelo Congresso. Não há indicações que suas escolhas coletivas sofram de ciclos, maiorias constantemente alterando de membros e bruscas mudanças de decisões tal como previsto pela teoria. Tullock (1981) tentou explicar este paradoxo sugerindo que a troca de votos entre os parlamentares (*logrolling*) é que induzia a estabilidade nas escolhas legislativas. Porém, Shepsle e Weingast (1981) deram uma solução melhor mostrando que na prática instituições legislativas reduzem o conjunto de propostas que podem ser apresentadas a cada momento e com isto induzem um equilíbrio que não existiria se qualquer proposta pudesse ser avançada. Estas instituições são regras que determinam quem pode fazer uma proposta a cada momento, quem tem poder de agenda e poder de veto, qual a ordem em que as propostas devem ser votadas, etc. Por exemplo, as regras vigentes no Congresso norte-americano de votar o status quo por último e de votar a proposta da comissão por penúltimo, limitam o conjunto de propostas que podem vir a ser escolhidas evitando assim os problemas de instabilidade. Os autores denominaram tais equilíbrios obtidos graças a arranjos institucionais legislativos de "equilíbrio induzido pela estrutura" (*structure induced equilibrium*), onde "estrutura" se refere às regras legislativas. Trata-se de um conceito importante pois mostra a

41 Uma boa referência sobre o Teorema da Impossibilidade e a literatura de Escolha Social é Ordeshook, P.C., 1986, *Game Theory and Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

importância de se atentar às instituições ao analisar o comportamento e as escolhas do Congresso e outros grupos. E como as comissões são o *locus* no qual grande parte destas escolhas são feitas, fica clara a importância de levar explicitamente em conta as preferências das comissões assim com as regras pelas quais funcionam e se inserem no processo de escolha de políticas.

Dominação pelo Congresso ou Discrecionabilidade Regulatória?

Embora a importância do papel das comissões com relação à regulação já fosse reconhecido antes, foi o trabalho seminal de (Weingast and Moran 1983) que ressaltou este papel e acendeu o debate a respeito da capacidade do Congresso de controlar as agências (mencionado na subseção 4.1). Eles argumentam que para entender "a gênese das agências, assim como a estabilidade e mudanças nas políticas das agências, é preciso compreender a política legislativa que existe por trás delas."⁴² Ou seja, eles defendem o ponto de vista que o Congresso, ou mais especificamente as comissões, são capazes de fazer com que as agências regulatórias ajam de acordo com suas preferências. Esta visão se contrapõe à visão tradicional que presume que o problema principal-agente entre o Congresso e as agências é tão grande que estas são, para todos efeitos, livres para perseguir seus próprios objetivos. O problema, notam os autores, é que a observação empírica de que não há monitoração ostensiva ou punições frequentes das agências pelo Congresso é compatível com ambas as teorias, e portanto não pode ser usado para testar qual delas deve ser rejeitada.

O modelo apresentado por Weingast e Moran a favor da teoria de domínio pelo Congresso está baseado no papel preponderante das comissões dentro do Congresso. Eles presumem que os sistema de comissões é uma instituição que permite aos parlamentares trocarem influência, permitindo que cada indivíduo adquira maior influência sobre tópicos que sejam mais importantes às suas bases, de modo que todos se beneficiem. Ou seja, através do sistema de comissões "cada legislador abre mão de alguma influência sobre diversas áreas de política em troca de uma influência maior sobre uma área específica que, para ele(a), é a que

42 Weingast and Moran 1983: 766.

mais conta.⁴³ Sendo assim a comissão específica a determinado assunto terá um influência maior sobre a agência na mesma área.⁴⁴ O efeito deste tipo de organização pode ser visto através da Figura 3 onde o eixo horizontal representa a preferência de cada legislador com relação a determinado assunto (suponha, para simplificar, que há somente três legisladores).⁴⁵ Ao considerar a opção entre qualquer duas propostas um legislador prefere aquela que for mais próxima ao seu ponto preferido. As curvas mostram a utilidade de cada legislador para cada ponto. Como escolhas legislativas são determinadas por maioria simples, dois votos ganham uma votação. Para representar o sistema de comissões um dos três legisladores tem o direito de agenda, podendo propor ou deixar de propor qualquer proposta. Um equilíbrio é um ponto x tal que nenhuma outra proposta que comande um maioria dos votos seja preferida a x pela comissão. Suponha que o status quo está no ponto SQ e que o legislador x_b seja a comissão. Note que todos os pontos no intervalo $\{SQ, x^*\}$ são pontos que o legislador x_m prefere ao status quo (ou é indiferente). Neste caso x_b não pode fazer melhor do que SQ e nenhuma proposta nova será feita.

Este modelo tem um interessante resultado de estática comparativa. Se houver uma mudança em qual dos legisladores tem os poderes inerentes à comissão, deveremos esperar observar uma mudança análoga nas propostas ofertadas e escolhidas. Suponha por exemplo que o legislador x_a se torne a comissão. Neste caso x_a sabe que qualquer ponto no intervalo $\{SQ, x^*\}$ será preferido por x_M ao status quo. Sendo assim ele irá adiantar uma proposta no ponto x^* que é o ponto neste intervalo que lhe dá maior utilidade. É claro que a comissão prefere uma proposta mais próxima ao ponto x_a , porém ela é racional e age estrategicamente, e sabe que x^* é o melhor que pode conseguir.⁴⁶ Este resultado ilustra o poder que o sistema de comissões dá às comissões, permitindo que influenciem desproporcionalmente qual política será

43 Weingast and Moran 1983: 771.

44 A fonte do poder das comissões e os mecanismo que perpetuam este poder será examinado em maior detalhe adiante.

45 É comum e empiricamente justificável se limitar a somente uma ou duas dimensões de determinada política. Ver Poole, K.T. and H. Rosenthal, 1991, "Patterns of Congressional Voting," *American Journal of Politics*, Vol. 35, No.1 February:228-78.

escolhida e também evitando que novas maiorias venham a reverter as políticas escolhidas. Weingast e Moran notam que estes resultados tem importantes implicações para o comportamento de agências regulatórias. Primeiro, fica claro que as comissões específicas tem um poder maior relativo ao restante do Congresso de influenciar as políticas adotadas. Segundo, enquanto as preferências das comissões forem estáveis, esperar-se-á que as políticas da agência serão estáveis. E finalmente, um dos principais determinantes das mudanças de políticas das agências é a mudança na composição dos membros da comissão respectiva.

Estes autores testaram seu modelo com um estudo de caso sobre o comportamento da FTC (Federal Trade Commission⁴⁷). Durante a década de 1970 o FTC vinha tendo uma atuação ativa no mercado, abrindo diversas investigações nos mais variados setores da economia, por exemplo os mercados de seguros, carros usados, propaganda voltada a crianças, companhias de petróleo e cereais matinais. Em 1979 o Congresso atacou a FTC publicamente por este comportamento, ameaçou cortar suas verbas e por pouco a agência não foi extinta. Nos meses que se seguiram a FTC fechou todos seus casos mais polêmicos e passou a adotar uma linha acentuadamente mais branda e menos intervencionista. A imprensa e a literatura acadêmica interpretaram estes acontecimentos como sendo o caso de uma agência regulatória fora de controle perseguindo seus próprios objetivos e que finalmente foi posta na linha pelo Congresso. Ou seja, esta interpretação coaduna com a visão de que as agências são munidas de amplo poder discricionário, e neste caso, só após muito tempo é que os principais puderam perceber o que se passava e concertar a situação.

No entanto, Weingast e Moran propuseram uma explicação alternativa argumentando que tanto no período intervencionista, assim como no período subsequente de políticas menos agressivas, a FTC estava perseguindo os interesses da comissão do Senado com jurisdição sobre sua área de atuação. Eles notam que entre 1976 e 1979 houve uma grande mudança na composição desta comissão, com a saída de quase todos os membros mais antigos

46 Note que este exemplo mostra claramente o poder do eleitor mediano.

47 O FTC é encarregado de anti-truste e defesa da concorrência, ou seja, aproximadamente equivalente ao CADE brasileiro.

e troca do grupo que detinha controle dentro da comissão. Usando índices de liberalidade econômica⁴⁸ eles mostram que de fato as preferências da comissão mudaram no final da década de 1970 configurando então uma situação como aquela descrita na Figura 3. Eles mostram que a preferência mediana da comissão passou de um ponto abaixo da preferência mediana do Senado como um todo, ou seja, mais favorável a uma atuação mais ativa da FTC, para uma posição acima deste ponto. Toda a celeuma ocorrida em 1979 teria sido então os reflexos da comissão redirecionando uma agência para agir de acordo com suas novas preferências, e não o Congresso punindo uma agência fora de controle.

Como foi notado acima, este trabalho teve um grande impacto na literatura e em particular no debate a respeito do controle político das agências. Esta importância se deve em parte ao fato que a hipótese de controle pelo Congresso provê um argumento teórico que justifica a premissa implícita no modelo Stigler/Peltzman, citado na seção 3, de que o comportamento do regulador é aquele que maximiza o apoio ao legislador.

As Fontes do Poder das Comissões

Tendo reconhecido que de fato as comissões são detentoras de poder desproporcional, resta analisarmos quais as fontes deste poder. Existe muito escrito sobre o poder das comissões nos EUA, inclusive trabalhos do século passado, porém quase toda esta literatura se limita a descrever este poder e não a propor uma teoria que o explique. Um trabalho importante que busca fazer exatamente isto, dentro da metodologia de escolha racional, é (Shepsle and Weingast 1987). Sua teoria a respeito do poder das comissões enfatiza as regras que governam a seqüência de propostas, alterações e vetos no processo legislativo. Em particular eles dão grande importância ao fato que no Congresso americano existe um estágio após a aprovação de

48 Estes índices, conhecidos como *ADA scores*, são construídos pelo grupo *Americans for Democratic Action* com base nas votações passadas dos legisladores. O índice serve de proxy para as preferências (ou em alguns casos para a ideologia) dos legisladores. Existem diversos outros índices construídos por grupos diferentes e relativos a temas específicos. No Brasil um dos poucos índices é elaborado pelo DIAP (Departamento de Assessoria Parlamentar) e atribui uma nota de zero a dez para cada parlamentar com base

legislação pelo plenário no qual a comissão tem mais uma chance de vetá-la, o que eles chamam de veto *ex-post*. Isto se dá por ocasião do processo de conferência (*conference procedure*) onde as versões da legislação aprovadas pela Câmara e pelo Senado são tornadas compatíveis. Nesta instância as comissões de ambas as casas podem *de facto* vetar a legislação que foi alterada pelo plenário caso prefiram o *status quo*. Como será mostrado adiante este veto *ex-post* é uma das peças chave por trás do poder das comissões.

Shepsle e Weingast começam por citar três instituições já amplamente reconhecidas como fontes do poder das comissões. A primeira, o poder de proposta, advém da regra que, com poucas exceções, toda proposta deve originar na comissão relevante àquele assunto. Isto significa que a legislação tem necessariamente que passar pela comissão no início do processo, evitando assim que a comissão possa ser circundada. A segunda é o fato que os membros das comissões se especializam em determinados assuntos e portanto tem uma grande vantagem informacional diante do resto do plenário quando se trata de influenciar aquela legislação. Por terceiro, a comissão tem o poder de vetar qualquer proposta, impedindo que ela sequer seja enviada ao plenário. Este poder é conhecido como poder de *gatekeeping*. O efeito destas três regras sobre o processo legislativo são fáceis de intuir e não serão detalhados aqui.⁴⁹ Em vez, será mostrado que apesar das vantagens que estas regras dão à comissão, elas em si não seriam suficientes para levar ao nível de predominância das comissões dentro do Congresso que de fato se observa. Sem o veto *ex-post* muito deste poder se diluiria.

Quanto ao poder de *gatekeeping*, existem várias formas nas regras parlamentares pelas quais o plenário como um todo pode tirar uma proposta de dentro de uma comissão. A forma mais óbvia é o *discharge petition* (similar à "urgência" no Congresso brasileiro), um moção que, lastreada por assinaturas de uma maioria do plenário, pode abrir as portas da comissão e forçar que a proposta seja considerada pelo plenário. Na prática este mecanismo é raramente usado e

nas suas votações em matérias relativas a questões trabalhistas. O uso de tais índices é ubíquo na literatura da Teoria Política Positiva.

⁴⁹ Para maiores detalhes ver Shepsle e Weingast (1987) e outros trabalhos da literatura da Teoria Política Positiva citados por estes autores.

mesmo quando usado a proposta modificada pelo plenário pouquíssimas vezes se tornou lei. Isto tem sido interpretado por muitos autores como uma deferência do plenário para com a comissão, uma explicação que claramente carece de conteúdo analítico. Shepsle e Weingast por outro lado notam que havendo um veto *ex-post*, a suposta deferência pode ser entendida como o reconhecimento estratégico do plenário de que qualquer mudança que torne a legislação pior para a comissão do que o *status quo* tenderá a ser vetada. Sendo assim o plenário reconhece que pouco adianta forçar uma proposta para fora da comissão e aprova-la em plenário se a comissão ainda terá a chance de veta-la novamente no procedimento de conferência. O pouco uso do *discharge petition* é simplesmente o reconhecimento deste fato e não alguma forma de deferência.

Quanto ao poder de proposta, existem diversas maneiras através do qual legislação pode ser introduzida mesmo sem a anuência da comissão. Em particular o presidente da Câmara (*Speaker of the House*) tem poderes para fazer isto, por exemplo, através do seu controle da *Rules Committee* que pode enviar uma proposta direto ao plenário, ou então através da criação de uma comissão especial para tratar do assunto em vez da comissão permanente. O fato que o Presidente da Câmara usa pouco estes poderes também tem sido atribuído à deferência para com as comissões, porém aqui também o veto *ex-post* parece ser uma explicação bem mais plausível. De que adianta enviar uma proposta ao plenário que seja inferior ao *status quo* para a comissão se esta pode veta-la mais adiante. Já o poder de informação e especialização das comissões pode ser bastante mitigado pela existência de amplo *staff* no Congresso e fora dele, por exemplo os *lobbies*, que tem a função de adquirir e disseminar estas informações.

Para entender melhor o efeito do veto *ex-post* considere a Figura 4 que mostra um exemplo através de uma legislatura de três pessoas operando em um espaço bi-dimensional onde x_1 , x_2 e c são os pontos preferidos de cada um. Suponha que o *status quo* seja o ponto x_0 e que o ator com ponto preferido c tem o poder de ser a comissão. Na figura 4A as duas pétalas

mostram o conjunto de pontos que vence x_0 em uma votação por maioria simples.⁵⁰ Como a comissão tem poder de agenda, ela irá vetar qualquer ponto que esteja mais longe de c do que x_0 . Porém, este poder é meramente defensivo e se a comissão deixar uma proposta que ela prefira a x_0 , por exemplo ponto B, ir para plenário, ela corre o risco que esta proposta seja alterada de maneira a ficar pior para a comissão do que x_0 . Por exemplo, suponha que a comissão envie a proposta B para o plenário. A figura B mostra o conjunto de pontos que vence B, $W(B)$ e também a sua interseção com $W(x_0)$. Esta interseção, assinalada como a área sombreada, mostra todos os pontos que obtém uma maioria contra B no plenário e ao mesmo tempo são preferidos por uma maioria ao *status quo*. Ou seja, qualquer ponto em $W(B) \cap W(x_0)$ poderiam ser aprovados no plenário. Embora alguns destes pontos são preferidos pela comissão tanto a B como a x_0 , outros claramente deixam a comissão pior, como o ponto A. A conclusão, portanto, é que o poder de proposta e de *gatekeeping* em si não são suficientes para garantir à comissão que suas preferências quase sempre serão respeitadas.⁵¹

Se, no entanto, a comissão tiver uma oportunidade de rever a proposta escolhida pelo plenário, ou seja um veto *ex-post*, é fácil perceber que seu poder será muito maior. A figura 4C mostra além de $W(B)$ e $W(x_0)$ o conjunto de pontos preferidos pela comissão ao *status quo*, $P_c(x_0)$. Por definição a comissão aceitaria qualquer ponto neste conjunto, embora alguns como o ponto F não seriam preferidos a B, enquanto outros como o ponto G seriam preferidos. Se a comissão propuser B para o plenário e tiver o poder de veto *ex-post*, ela sabe que um plenário racional não irá mudar B para fora de $P_c(x_0)$, pois neste caso a legislação seria vetada. É verdade que uma mudança para um ponto pior que B, como F, pode ocorrer e não seria vetado, pois é preferido a x_0 , porém a comissão esta assegurada que não será prejudicada se abrir suas portas. Como notam Shepsle e Weingast (1987:93) "por vir por último na seqüência de decisões, o veto *ex-post* afeta as crenças e comportamento *ex-ante* dos outros agentes."

50 O fato de x_0 estar na curva de contrato entre x_1 e c não é necessário para este exemplo. O conjunto de pontos que vence um ponto y é conhecido como o "win set" de y , ou $W(y)$.

51 Este é somente um exemplo, mas pode-se mostrar que praticamente sempre $W(B) \cap W(x_0) \neq \emptyset$ e que simultaneamente $W(B) \cap W(x_0)$ não é um subconjunto de $P_c(x_0)$, ou seja o conjunto de pontos preferidos pela comissão a x_0 .

Portanto a deferência às comissões no Congresso, reconhecida por diversos autores, pode ser entendida como uma resposta racional e estratégica dos agentes dado as restrições institucionais impostas pelas regras legislativas, entre elas o veto *ex-post*.

Teorias Sobre Comissões

Existe na literatura sobre Congresso e comissões um grande debate sobre a razão da existência das comissões. Foi visto acima que uma explicação para a existência de comissões é o fato que esta forma de organizar o Congresso poderia mitigar o problema de ciclos e instabilidade inerentes à regra da maioria pura. Mesmo aceitando esta explicação, permanece a questão de o que está por trás da forma como funcionam as comissões. Este debate na realidade se encaixa em torno de uma polêmica maior dentro da ciência política sobre o que motiva a organização de todas as instituições legislativas. Em essência existem três linhas, nem sempre mutuamente exclusivas, que adotam motivações diferentes como premissa comportamental para explicar como agem e se organizam os atores legislativos. Embora toda a literatura aceite que o principal determinante das estruturas legislativas e do comportamento dos legisladores é a busca por reeleição, ou seja, a Conexão Eleitoral,⁵² cada linha difere quanto à forma como vê estes esforços se expressando. As três linhas podem ser chamadas das teorias “distributiva”, “informativa” e “partido majoritário” e serão explicadas no contexto do debate sobre comissões.^{53 54}

52 O livro seminal a este respeito é Mayhew, D. R. (1974). Congress the electoral connection. New Haven, Yale University Press.

53 Uma boa resenha do debate sobre comissões é Groseclose, T. and D. King (1998). *Committee Theories and Committee Institutions*, Kennedy School of Government /Politics Research Group.. Ver também Groseclose, T. (1994). “The committee outlier debate: a review and a reexamination of some of the evidence.” Public choice **80**: 3-4.

54 Groseclose, T. and D. King (1998). *Committee Theories and Committee Institutions*, Kennedy School of Government /Politics Research Group. citam ainda uma quarta hipótese para a explicação sobre a existência de comissões. Esta explicação, avançada por Diermeier, D. and R. B. Myerson (1996). Lobbying and incentives for legislative organization. Evanston Illinois, Center for Mathematical Studies in Economics and Management., vê as comissões como obstáculos criados pelos legisladores para a aprovação de leis. Os legisladores obteriam então *rents* de grupos de interesse dispostos a pagar para ter seus projetos preferidos aprovados. Esta hipótese ainda não teve tempo de causar um impacto na literatura e não será analisada aqui.

Teoria Distributiva – O principal trabalho analisando as comissões através da teoria “distributiva” foi (Weingast and Marshall 1988). Este trabalho nota que existem ganhos de troca a serem obtidos pelos parlamentares ao trocarem apoio por seus projetos. Um deputado com grande interesse em determinado assunto poderia se comprometer a votar em outro projeto sobre outro assunto, pelo qual ele tivesse pouco interesse, em troca de apoio pelo seu projeto. Como tal qualquer outra troca esta traria ganhos para os dois lados, e as bases que representam, e portanto seria bom que ela se realizasse. No entanto, o mercado de votos é um mercado com características muito especiais e existem diversas razões que tendem a impedir que as trocas se realizem. Estas razões são custos de transação que no mercado de votos são ainda maiores do que os custos de transação nos mercados de bens e serviços. O primeiro problema está no fato que os benefícios dos projetos a serem votados não são contemporâneos. Um dos projetos envolvidos na troca pode render frutos imediatos enquanto que o outro renderá um fluxo de benefícios ao longo do tempo. Neste caso o legislador interessado no primeiro projeto, uma vez que tenha recebido os benefícios deste, poderá passar a opor o segundo projeto, ou apoiar um outro projeto revogando aquele. O outro legislador, sabendo deste incentivo, será mais relutante de entrar em tal troca e desta forma a cooperação será dificultada. O segundo problema é que as trocas não são simultâneas pois os projetos são votados em pontos diferentes no tempo. Como não há formas para um legislador fazer compromissos críveis de que manterá sua parte no acordo, novamente temos obstáculos à cooperação. Embora a natureza repetida do intercâmbio legislativo possa atenuar este aspecto através de efeitos de reputação, o problema persiste.

Segundo Weingast e Marshall o sistema de comissões surgiu exatamente para resolver estes problemas e permitir que se realizem os ganhos de trocas de votos. Este argumento é parecido com a teoria que firmas existem para reduzir os custos de transação de se usar o mercado para produzir um bem ou serviço (Coase 1937). Assim como a firma é uma instituição que permite que se realizem os ganhos de troca em mercados usuais, as comissões seriam instituições com o mesmo intuito no mercado de votos. A forma pela qual as comissões fazem isto é através do poder desproporcional que possuem de afetar a legislação gerada no

Congresso, como foi descrito acima. Ao escolher fazer parte de uma comissão o legislador está obtendo grande influência sobre determinado assunto e ao mesmo tempo esta abrindo mão de muita influência sobre diversos outros assuntos. Naturalmente haverá uma auto-seleção dos legisladores para aquelas comissões que tenha jurisdição sobre assuntos que mais interessem suas bases. Tal arranjo serve como instituição que coordena a distribuição dos benefícios dos trabalhos legislativos. Em vez de empreender trocas a cada momento na busca destes ganhos, o legisladores como que fazem um acordo de distribuição de trocas ao entrarem para uma comissão em vez de outra. Este arranjo evita os problemas de benefícios não contemporâneos e de oportunismo, permitindo que os ganhos de trocas se realizem.

Se esta teoria está correta podemos esperar que as comissões serão compostas principalmente por legisladores com preferências extremas comparadas com o resto do plenário, ou seja os chamados *preference outliers*. Após expormos as outras teorias sobre comissões veremos como esta implicação testável pode ser confrontada com os dados.

Teoria Informacional – Segundo esta teoria a razão de existência das comissões é a necessidade de especialização dos legisladores em temas específicos. A criação, análise e escolha de leis e outros *outputs* legislativos naturalmente requer grandes quantidades de informação e conhecimento. É praticamente impossível para um deputado ter expertise suficiente em todas as matérias que passam pelo Congresso, ou mesmo simplesmente ter tempo de analisar todas as matérias que estão sendo votadas. E isto permanece válido apesar de todas as assessorais e outros recursos à sua disposição. Sendo assim faz sentido fazer uma divisão do trabalho criando áreas de especialização que permitam que grupos de parlamentares possam dedicar seu tempo e esforço para obter este conhecimento especializado, passando então as informações necessárias ao resto do Congresso nas ocasiões em que estas matérias fossem ser votadas.

(Gilligan and Krehbiel 1987) notam que esta teoria também gera uma implicação testável que pode ser confrontada com os dados.⁵⁵ Ao delegar às comissões a tarefa de analisar e obter informações sobre determinada proposta, o plenário como um todo está concedendo à comissão considerável poder. Isto é necessário para que a comissão possa cumprir estes objetivos. No entanto cria a possibilidade que a comissão possa utilizar este poder para perseguir seus próprios interesses e ferir os interesses do restante do plenário. Pelas mesmas razões informacionais que levaram à criação da comissão, o plenário não tem como monitorar a comissão para saber se esta está ou não agindo desta maneira. Sendo assim faz sentido para o plenário escolher para as comissões parlamentares cujas preferências sejam tais que o membro mediano da comissão tenha preferências muito próximas à preferência mediana do plenário. Em outras palavras, se esta teoria está correta não só as comissões não são *preference outliers*, como elas deverão espelhar as preferências do plenário. A forma como isto pode ser testado será apresentado abaixo.

Teoria do Partido Majoritário – Esta terceira teoria faz parte de uma linha de pensamento que atribui grande peso ao papel do dos partidos no Congresso. (Cox and McCubbins 1993) supõem que os líderes dos partidos tem o objetivo de maximizar os objetivos eleitorais de seus membros. Para tanto eles gostariam de poder afetar a forma como seus membros votam, dado que se cada um perseguir seus próprios objetivos podem ocorrer externalidades que afetem todos do partido. Como monitorar e tentar controlar os membros diretamente é muito difícil, uma alternativa é selecionar os membros para as comissões de forma que o contingente do partido na comissão tenha preferência mediana próxima à do partido como um todo. Em particular os autores prevêm que este comportamento será perseguido pelo partido majoritário pois este tentará excluir os membros dos partido minoritário e assim controlar

⁵⁵ Enquanto que Gilligan e Krehbiel 1987 é a referência seminal desta teoria, um outro paper da linha informacional que vale mencionar é: Epstein, D. (1997). “An informational rationale for committee gatekeeping power.” *Public choice* **91**: 3-4.. Este trabalho ganhou o prêmio Duncan Black de melhor paper no periódico *Public Choice* em 1997.

as políticas adotadas.⁵⁶ Que o partido majoritário tente estabelecer tal cartel legislativo é plausível pois ele possui mais membros no plenário e mais vagas nas comissões, além de diversas outras vantagens como a presidência da Câmara, do Senado e das comissões. A hipótese testável para esta teoria é que os membros do partido majoritário nas comissões tenham preferência mediana próxima daquela do partido majoritário como um todo.

Testando as Teorias sobre Comissões

Cada uma das teorias descritas acima tem uma clara implicação testável. Além dos próprios textos citados acima, (Weingast and Marshall 1988) para a teoria distributiva, (Gilligan and Krehbiel 1987) para a teoria informacional e (Cox and McCubbins 1993) para a teoria de partido majoritário, existem diversas outras tentativas de testar estas hipóteses.⁵⁷ Para fazer estes testes é preciso de alguma medida das preferências dos legisladores dado que estas não são observadas na prática. Em geral usa-se para este fim índices gerados por grupos de interesse para medir o quão favorável determinado legislador é a uma causa específica, como o meio-ambiente, trabalhadores ou interesses agrícolas. Estes índices são baseados nas votações e outras atividades dos legisladores com relação àquele assunto específico, e dão um ordenamento de todos legisladores através de um número que vai de (geralmente) de zero a cem.

Nos primeiros testes empíricos os autores simplesmente comparavam preferência média de uma comissão à preferência média do plenário como um todo (ou do contingente do partido majoritário) através de um simples teste de médias. Se a média da comissão fosse estatisticamente diferente da média do plenário aceitava-se que a comissão era composta de *preference outliers* o que apoiava a teoria distributiva. Mesmo através de tais testes simples os resultados encontrados por diferentes autores foi misturado, cada um encontrando mais apoio à sua teoria preferida. Mais recentemente tem surgido testes mais complexos e estatisticamente

⁵⁶ Esta teoria foi formulada para o contexto Americano onde há somente dois partidos, porém a extensão para um sistema com mais partidos pode ser feita com adaptações.

⁵⁷ Ver as citações em Groseclose and King 1998.

rigorosos. Em primeiro lugar estes novos testes passaram a levar em conta o teorema do eleitor mediano e passaram a usar as preferências medianas em vez das preferências médias. Além disto abandonaram a hipótese que as preferências tem distribuição normal, o que estava implícito no uso de testes t, F e QuiQuadrado e passaram a usar métodos como Monte Carlo e *bootstrap* para gerar as efetivas distribuições das comissões.

(Groseclose 1994) por exemplo usa um procedimento de Monte Carlo para selecionar vinte mil comissões aleatórias de, digamos, 20 membros, do plenário como um todo. Usando as vinte mil medianas destas comissões aleatórias tem-se a distribuição de probabilidade para cada mediana possível. Comparando-se a mediana da comissão efetiva pode-se obter a probabilidade de se observar uma comissão com aquela mediana dado a hipótese que ela também foi escolhida aleatoriamente. Caso esta probabilidade seja muito baixa a hipótese pode ser rejeitada e a comissão vista como um *preference outlier*, apoiando a teoria distributiva. Adaptando este procedimento às implicações testáveis das outras hipóteses, cada um delas pode ser testada. Outro trabalho que busca ser estatisticamente rigoroso é (Londregan and Snyder 1994), que usa uma série de tempo de preferências para cada legislador e busca introduzir a possibilidade que os votos usados para a criação dos índices nem sempre reflitam a preferência do legislador e sim outros fatores que tenha influenciado aquele voto em particular.

Apesar dos métodos mais rigoroso estes estudos não foram capazes de fechar o debate. Embora ambos encontrem mais apoio para a teoria distributiva do que as outras, os resultados não são suficientemente fortes para resolver a questão, pois só são definitivos para um subconjunto das comissões e tendem a depender dos níveis de significância utilizados. Apesar do muito que se tem escrito a este respeito o debate continua aberto.

Teorias e Comissões no Brasil

Praticamente não existem trabalhos no Brasil sobre comissões dentro de um paradigma de escolha racional. Exceções são (Limongi and Figueiredo 1996) e Bernardes (1998). Portanto esta subseção não tem a intenção analisar se as teorias expostas acima se aplicam ao

caso brasileiro, mas sim indicar que esta é uma área rica em possibilidades para pesquisa. O Congresso Nacional brasileiro tem uma estrutura suficiente similar ao Congresso dos EUA para que as teorias elaboradas para este possam ser adaptadas para aquele. No entanto, existem simultaneamente muitas diferenças e idiosincrasias que devem ser levadas em conta. Estas não fragilizam esta empreitada, pelo contrário tornam-na mais rica pois permite testar a robustez das teorias e possivelmente sugerir *insights* que poderão levar a novos avanços.

Talvez a principal diferença entre as comissões no Brasil e nos EUA esta no poder que estas comandam dentro da seqüência legislativa e os efeitos que isto tem no comportamento dos atores e nos tipo de legislação que acaba sendo aprovada. Um exemplo é o fato que nos EUA, embora exista a possibilidade do plenário tirar uma proposta de dentro da comissão através de uma *discharge petition*, na prática isto raramente acontece, e nas poucas vezes que acontece dificilmente acaba virando lei (Shepsle and Weingast 1987). No Brasil, por outro lado, a regra de urgência, que na prática faz com que o projeto passe a ser apreciado pelo plenário, é amplamente usado. De 1989 a 1994, 55% dos projetos que foram transformados em lei tramitou em regime de urgência (Limongi and Figueiredo 1996 , p.33). A que se deve esta diferença? Como vimos (Shepsle and Weingast 1987) atribuíram esta deferência às comissões no Congresso americano a uma espécie de veto *ex-post*. Por que no Brasil não se observa tal deferência? Existe alguma forma de veto *ex-post no Brasil*? Se existir e mesmo assim for encontrado a ausência de deferência o que isto diz a respeito da hipótese de Shepsle e Weingast? As comissões no Brasil ao contrário dos EUA tem poder de aprovar uma proposta diretamente sem que ela precise passar pelo plenário. Por que isto é pouco usado e na prática não concede poder às comissões? As comissões no Brasil são compostas por *preference outliers*? Qual das teorias sobre comissões melhor se aplica ao Congresso Nacional brasileiro? Como instituições como a Mesa Diretora e os Colégios dos líderes esvaziam o poder das comissões? São este tipo de perguntas que precisam ser respondidas para as organizações e instituições brasileiras por pesquisas na linha da Teoria Política Positiva.

4.4 - Monitoração

Uma das opções que os legisladores podem usar para certificar que os reguladores não irão desviar é a monitoração direta. No entanto este tipo de controle pode não ser muito eficaz ou ser muito caro quando a assimetria de informação é muito severa. Um dos sub-temas da literatura mostra que em geral os legisladores preferirão estabelecer esquemas onde grupos de interesse cumprem o papel de monitorar o regulador informando os legisladores antes que algum desvio possa se concretizar. Este tipo de monitoração é conhecido como “alarme de incêndio” em contraposição à monitoração direta, conhecida como “patrulha policial.” Um objetivo da pesquisa será analisar o tipo de monitoração adotada pelas novas agências brasileiras e suas conseqüências para o processo regulatório.

4.5 - Nomeações

Outro instrumento que os legisladores usam para controlar os reguladores são as nomeações dos membros das diretorias das agências reguladoras. Em geral o Executivo escolhe os membros sujeito à aprovação do Senado (ou da comissão correspondente), para mandatos fixos e encadeados. O senso comum costuma presumir que uma vez apontados os membros da diretoria, estes estarão dotados de considerável autonomia pois não podem ser removidos a não ser por falta grave. Porém a literatura deste sub-tema mostra como os legisladores podem influenciar as escolhas de políticas pela diretoria através das nomeações que faz. O cerne do argumento está no fato que os legisladores tem como determinar qual o eleitor mediano da diretoria com poucas nomeações, relativo ao número total de membros. O Teorema do Eleitor Mediano assegura que a escolha da política a ser implementada pela agência será determinada em última instância pelo membro da comissão cujas preferências esteja na mediana das preferências de todos membros. Sendo assim os legisladores possuem considerável poder de

influenciar esta política, estrategicamente nomeando membros cujas preferências afetem quem é o membro mediano. Esta teoria gera implicações refutáveis claras que podem ser testadas empiricamente para o caso brasileiro.

4.5 - O Judiciário e o Processo Regulatório

O judiciário tem um papel preponderante no processo regulatório americano, o que tem levado a Teoria Positiva da Regulação a examinar o papel desempenhado pelas cortes específicas e a Suprema Corte neste processo. Em particular, como as cortes tem o poder de desfazer ou derrubar uma política tomada pela agência reguladora, através do processo de revisão judicial de processos administrativos, a teoria reconhece que a agência irá levar este fato em consideração ao tomar suas decisões. Isto é, as agências não irá simplesmente escolher políticas somente de acordo com as suas preferências ou aquelas dos legisladores, mas sim pensando estrategicamente em qual será a reação das cortes. Desta forma o poder discricionário da agência terá importantes restrições. Esta literatura costuma usar modelos espaciais que são capazes de mostrar o relacionamento estratégico entre legisladores, agência e cortes. Para adaptar esta literatura ao caso do Brasil será preciso compreender primeiro qual será na prática o papel do judiciário brasileiro na regulação. Este papel ainda não está definido devendo evoluir ao longo dos próximos anos, no entanto mesmo esta evolução inicial poderá permitir confrontar a realidade com a teoria.

(e) - Captura dos Reguladores pelos Legisladores

A questão de captura de reguladores pelos legisladores é em essência o tema central desta pesquisa. Este sub-tema, no entanto, se refere a uma série de trabalhos que modelam de maneira formal este processo com ênfase na questão de informação assimétrica. Alguns destes trabalhos utilizam funções de bem-estar social (sendo portanto normativos e não positivos) porém apresentam importantes hipóteses sobre a existência de determinadas instituições observadas na vida real.

(h) – Risco Regulatório

Uma das principais conseqüências da forma específica de regulação escolhida por um país é o nível de risco regulatório que esta escolha acarretará. Um regulador com muito poder discricionário terá maior flexibilidade e capacidade de implementar políticas tendo maior capacidade de resolver problemas e atingir objetivos. No entanto este poder também permite que o regulador tome atitudes que expropriem as firmas. Naturalmente os investidores levarão estas questões em conta ao tomarem suas decisões de quanto e como investir. A capacidade dos legisladores controlar os reguladores é central nesta questão. Quanto a este sub-tema a pesquisa irá buscar analisar a relação das instituições regulatórias brasileiras com o risco regulatório enfrentado por investidores no país.

(i) - Regulação como um Problema de Múltiplos Principais e Múltiplos Agentes

Em geral a teoria econômica lança mão de várias simplificações ao analisar determinado tema. No estudo de regulação costuma-se focar a relação entre a agência e cada um dos seus principais (firmas ou legisladores) de maneira isolada. No entanto, na vida real todas estas relações funcionam simultaneamente, o que tem importantes conseqüências nas escolhas tomadas pelos reguladores. Adicionalmente, a agência deve perseguir diversas tarefas simultaneamente e não uma só política geral. Os principais naturalmente tem preferências quanto ao resultado de cada uma destas tarefas, no entanto algumas são mais observáveis do que outras, isto é, a assimetria de informação é mais severa para algumas ações do regulador do que outras. Sendo assim os principais naturalmente darão mais ênfase para algumas destas ações do que outras em seu esforço de monitoramento ou no desenvolvimento de instituições para controlar os reguladores. Todas estas questões tem importantes conseqüências na determinação da regulação que efetivamente será implementada.

Referências

Seções 1 e 2 - Introdução, Teoria Positiva, Teoria Normativa e Outras

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.

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

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

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.

Baron, D. P. and R. B. Myerson (1982). "Regulating a monopolist with unknown costs." *Econometrica* **50**(4): 911-931.

Berg, S., "Fundamentals of Economic Regulation", PURC, University of Florida, 1997, pp.1-14.

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

Laffont, J.-J. and J. Tirole (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge, Mass., MIT Press.

Mccubbins, M. and M.F. Thies, 1996. "Rationality and the Foundations of Positive Positive Political Theory," *Leviathan*.

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

Spulber, D., *Regulation and Markets*, Cambridge: MIT Press, 1989, pp.??.

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

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, 1989, pp.1253-1287.

North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

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

Olson, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Ordeshook, P.C. 1990, "The Emerging Discipline of Political Economy", in J. Alt and K. Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, New York: Cambridge University Press, pg.9-30.

Williamson, O.E. 1996. "The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency." In *The Mechanisms of Governance*, Oxford, U.K.:

3 - 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. and C. Friedland, "What Can Regulators Regulate?" *Journal of Law and Economics*, 5 (October 1962), 1-16.

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

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

Laffont, J.J. and J. Tirole, *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge: MIT Press, 1993.

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.

Evidência Empírica

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

Jarell, G.A., "The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry," *Journal of Law and Economics*, 21 (October 1978) 269-295.

Bartel and 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. and L. G. Thomas (1987). "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.

Linneman, P., 1980, "The Effects of Consumer Safety Standards: The 1973 Mattress Flammability Standard," *The Journal of Law and Economics*, (October):461-79.

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

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., 1994, "Interesses Eleitorais e Flutuações de Preços em Mercados Regulados," *Revista de Economia Política*, vol.14 no.4(56), out.-dez.:31-51.

Peltzman, S. 1975, "The Effects of Automobile Safety Regulation," *Journal of Political Economy*, 83, no. 4, (August):677-725.

Pashigian, B. P. (1984). "The effect of environmental regulation on optimal plant size and factor shares." *Journal of Law and Economics* **27**(1): 1-28.

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

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. and M. A. Zupan (1984). "Capture and ideology in the economic theory of politics." *American Economic Review* **74**(3): 279-300.

Kalt, J. P. and M. A. Zupan (1990). "The apparent ideological behavior of legislators - testing for principal-agent slack in political institutions." *Journal of law and economics* **1**: 103-131.

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

Denzau and 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, 1993. "Empirical Studies of Ideology and Representation in American Politics," *Public Choice*, Vol.76, No.1-2.

Fisher Ellison and Mullin, "Economics and Politics: The Case of the Sugar Tariff Reform," *Journal of Law & Economics*, Oct 1995.

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

4 - O Lado da Oferta de Regulação

4.1 - Delegação e Controle

Viscusi, W.K. et al, 1997, *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, Mass., The MIT Press. Chap.10.

Shepsle, K. and B.R. Weingast, *Positive Theories of Congressional Institutions*, University of Michigan Press, 1994, Introdução.

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

McCubbins, R. Noll and B.R. Weingast, "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.

4.2 - Estrutura e Processo

McCubbins, M., R. Noll and B.R. Weingast, "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 comentários por Shepsle e Levine.)

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

Hammond, T.H. and J.H. Knott, "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. and J. Tirole, "The Politics of Government Decision Making: Regulatory Institutions," *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.6, No.1., Spring 1990:1-31.

Gilligan, Marshall and Weingast, "Regulation and the Theory of Legislative Choice: The Interstate Commerce Act of 1887," *32 Journal of Law and Economics* 1989: 35-61.

Schwartz, E.P., P.T. Spiller, and S. Urbiztondo, 1994. "A Positive Theory of Legislative Intent," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 57, Winter & Spring, Nos. 1 & 2, pg. 51-76.

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

4.3 - Comissões e Congresso

Bawn, K., 1997, "Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System," *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol.13, No.1: 101-126.

Cox, G. and M. McCubbins (1993). Legislative leviathan: party government in the House. Berkeley, University of California Press.

Diermeier, D. and R. B. Myerson (1996). Lobbying and incentives for legislative organization. Evanston Illinois, Center for Mathematical Studies in Economics and Management.

Epstein, D. (1997). "An informational rationale for committee gatekeeping power." Public choice **91**: 3-4.

Gilligan, T. and K. Krehbiel (1987). "Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures." Journal of Law, Economics, and Organization **3**: 287-335.

- Gilligan, T. W., W. J. Marshall, et al. (1990). "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.
- Groseclose, T. (1994). "The committee outlier debate: a review and a reexamination of some of the evidence." Public choice **80**: 3-4.
- Groseclose, T. (1994). "Testing Committee Composition Hypotheses for the U.S. Congress." The Journal of Politics **56**(2, May): 440-458.
- Groseclose, T. and D. King (1998). *Committee Theories and Committee Institutions*, Kennedy School of Government /Politics Research Group.
- Ferejohn and Shipan, "Congressional Influence on Bureaucracy," *Journal of Law, Economics & Organization*, Spring 1990.
- Krehbiel, K., 1996, "Committee Power, Leadership, and the Median Voter: Evidence from the Smoking Ban," *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.12, No.1:234-256.
- Limongi, F. and A. C. Figueiredo (1996). Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. São Paulo, CEBRAP.
- Londregan, J. and J. J. M. Snyder (1994). "Comparing committee and floor preferences." Legislative studies quarterly **2**: 233-266.
- Mayhew, D. R. (1974). Congress the electoral connection. New Haven, Yale University Press.
- Ordeshook, P.C., 1986, *Game Theory and Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Poole, K.T. and H. Rosenthal, 1991, "Patterns of Congressional Voting," *American Journal of Politics*, Vol. 35, No.1 February:228-78.
- Shepsle and Weingast, 1981, Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice, *Public Choice*, 37: 503-519.
- Shepsle, K. and B. Weingast (1987). "Institutional Foundations of Committee Power." American Political Science Review **81**: 85-104.

Shepsle K.A. and B. Weingast, 1995, *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, pp:5-35.

Snyder, "Committee Power, Structure Induced Equilibria and Roll Call Votes," *American Journal of Political Science*, Feb. 1992.

Tullock, G. 1981, "Why so Much Stability," *Public Choice*, 37: 189-202.

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

4.4 – Monitoração

Lupia, A. and McCubbins, "Learning from Oversight," *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.10, No.1, April 1994:96-125.

McCubbins and Schwartz, Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms, *American Journal of Political Science* 28(1984):165-179.

Weingast, B.R., 1984, "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with Applications to the SEC)," *Public Choice*, 44: 147-191.

Spiller, P., "Politicians, Interest Groups and Regulators: A Multiple Principals Theory of Regulation," 33 *Journal of Law and Economics*, (1990): 65-101.

4.5 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.

4.6 O Judiciário e o Processo Regulatório

Spiller, P.T. and E.H. Tiller, "Decision Costs and the Strategic Design of Administrative Process and Judicial Review," *Journal of Legal Studies*, vol. XXVI (June 1997).

Spiller and 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 and Spiller, "The Choice of Administrative and Judicial Instruments: Strategy, Politics and Decision Costs," 1996, mimeo.

Gely and 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 and 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 and Spitzer, "Where is the Sin in Sincere: Sofisticated Manipulation of Sincere Judicial Voters," *Journal of Law, Economics and Organization*, April 1995.

4.7 - Captura dos Reguladores pelos Legisladores

Laffont, Jean-Jacques and Tirole, 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Laffont, J.J., 1994, "The New Economics of Regulation Ten Years After", *Econometrica*, Vol.62, No.3 (May, 1994), pp.507-537.

Spiller, P., "Politicians, Interest Groups and Regulators: A Multiple Principals Theory of Regulation," 33 *Journal of Law and Economics*, (1990): 65-101.

4.8 – Risco Regulatório

Levy, B. and Spiller, P.T., *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation*, Cambridge University Press, 1995.

Spiller, P.T. and I. Volgelsang, "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment in the UK," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 153, 1997.

4.9 – Regulação como um Problema de Múltiplos Principais e Múltiplos Agentes

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

Holmström, B. and P. Milgrom, "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, Special Issue:24-51.