

A DIFUSÃO DA REGULAÇÃO GOVERNAMENTAL: UMA RESENHA DA LITERATURA [1].

*Mariana Batista da Silva**

Cite este artigo: SILVA, Mariana Batista da. A Difusão da Regulação Governamental: uma resenha da literatura. **Revista Habitus:** revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 19-37, dez. 2008. Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 15 dez 2008.

Resumo: a criação das agências reguladoras foi responsável pela transformação da atividade regulatória em objeto de crescente debate no Brasil. Tendo em mente a importância que o tema vem adquirindo, nosso objetivo se constitui em resenhar criticamente a literatura especializada. Para tanto, partindo do questionamento “por que o Estado regula os mercados e o que influencia o processo regulatório?”, primeiramente analisamos a produção internacional sobre o tema, enfatizando a incorporação da temática pela Ciência Política. Posteriormente, analisamos o impacto desse debate para a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil.

Palavras-chave: regulação, interesses, instituições, controle.

1. Introdução

A década de 1990 foi palco de profundas transformações na estrutura do Estado brasileiro. A partir do fio condutor de rever a considerada excessiva intervenção estatal e o tamanho de sua burocracia (REZENDE, 2002), elegeu-se como objetivo central torná-lo mais voltado para as funções centrais ou clássicas e assim, mais eficiente (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995). A reforma regulatória assumiu papel central nesta reestruturação do Estado, a partir da modificação profunda do relacionamento entre o Estado e o mercado.

O modelo regulatório pré-existente à reforma, baseado na propriedade pública das empresas provedoras de bens públicos e no exercício da atividade regulatória diretamente por departamentos ligados aos ministérios gestores, tinha por principal característica a sobreposição entre as funções de regulação e de gerenciamento das empresas. Com a reforma do Estado da década de 1990, tal estrutura é profundamente modificada a partir da privatização das empresas públicas e o estabelecimento de novas instituições regulatórias para lidar com esse novo ambiente: as agências reguladoras.

Instituído por meio de intensiva delegação de poderes, o modelo de regulação baseado em agências, modelo este de clara inspiração norte-americana, tem por principal característica a autonomia que concede aos órgãos reguladores frente aos poderes políticos constituídos. Retirando a atividade regulatória do controle direto dos atores políticos e também passando a envolver mais diretamente no processo regulatório os mais diversos atores, como o presidente, os

legisladores, o judiciário e os grupos de interesse, esse novo modelo de regulação é responsável pela maior visibilidade da atividade regulatória, tornando esta objeto de grande debate político, econômico e social. Deste modo, apesar de a regulação em si não se configurar como uma novidade (a atividade de regular os mercados é uma prerrogativa do Estado), a mudança de regime regulatório para um baseado em agências autônomas pode ser considerado como um divisor de águas para a transformação da atividade regulatória em objeto de estudo pela Ciência Política brasileira.

Tendo isto em mente, analisar o que vem sendo produzido pela literatura especializada para compreender e explicar esse modelo regulatório se mostra de grande importância. Partindo do questionamento “por que o Estado regula os mercados e o que influencia o processo regulatório?”, primeiramente analisamos a produção internacional sobre o tema, as principais variáveis levantadas para explicar a regulação, enfatizando a incorporação da temática pela ciência política. Portanto, temos por objetivo nesta primeira parte, avaliar a gradual incorporação de variáveis políticas, em especial variáveis institucionais, para a explicação da regulação no debate internacional. Para tanto, a produção internacional aqui analisada se restringirá à produção anglo-saxã, por ser o debate mais bem consolidado (com mais de 100 anos de tradição [2]) e também por ter sido construído em torno do modelo de regulação, originalmente norte-americano, hoje adotado no Brasil: o modelo de regulação por agências autônomas. Em seguida, nos deteremos a avaliar o impacto desse debate para a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil. Assim, apesar de a regulação ter entrado na agenda de pesquisa apenas recentemente, nos perguntamos sobre o que está sendo produzido para analisar o novo regime regulatório brasileiro. Deste modo, mapear as principais problemáticas levantadas e os resultados alcançados pela produção nacional se mostra de grande importância para evidenciar um programa de pesquisa cientificamente promissor.

Além desta introdução, este trabalho está dividido em mais três seções. Na próxima seção, analisamos a produção internacional sobre regulação, subdividida em dois grupos: as teorias sobre interesses e as teorias institucionais. Na terceira seção, mapeamos a produção nacional a partir de suas principais problemáticas, resultados e filiação teórica. Por último, a conclusão.

2. O Estado e a Regulação dos Mercados: o debate internacional

Por que o Estado regula os mercados? Por que o processo regulatório toma determinada forma? Em torno destes questionamentos surgiram diversas construções teóricas que contribuíram para a consolidação de um debate internacional que já possui uma tradição de mais de cem anos. Nesta seção, tem-se por objetivo central analisar as principais contribuições da literatura internacional sobre a ação regulatória dos Estados sobre os mercados, identificando as principais variáveis explicativas, as questões centrais da agenda de pesquisa e os principais resultados alcançados.

Serão analisadas, primeiramente, as teorias clássicas que, partindo de um questionamento comum – a razão da regulação dos mercados pelo Estado – inauguraram este debate, a saber: a Teoria Normativa da Regulação e, subsequentemente, as Teorias Positivas da Regula-

ção, ambas teorias sobre interesses. Posteriormente, analisa-se a produção que transcende este debate, incorporando também questões de ordem política e institucional na análise das formas regulatórias, ou seja, não só se questionar acerca do *por que* da regulação, mas também do *como* se regula. Este conjunto é aqui representado pela teoria da delegação e os modelos *principal-agent* e o recente debate em torno da relação entre o ambiente institucional e a credibilidade regulatória.

2.1. Teorias com Foco em Interesses

2.1.1. A Teoria Normativa da Regulação: promovendo o interesse público

A Teoria Normativa da Regulação foi a primeira a surgir com o objetivo de explicar a intervenção do Estado no mercado contemporaneamente. Seus postulados adquiriram tamanha aceitação que se tornaram o conjunto de idéias fundamentais que informou historicamente a intervenção regulatória do Estado, sendo apresentada nos livros-texto de economia até a década de 1970 (MELO, 2000). O postulado básico desta teoria é bastante simples: mercados competitivos asseguram uma alocação eficiente dos recursos. Entretanto, quando alguma falha de mercado se apresenta, o Estado deve intervir de modo a sanar o desequilíbrio, regulando o mercado em questão. Ou seja, a resposta para o questionamento acerca da razão da regulação é claro e nítido: a existência de falhas de mercado. As principais falhas identificadas pela teoria são: competição imperfeita (monopólio e oligopólio) e externalidades. Tais falhas provocam a ação regulatória do Estado num processo quase que mecânico de ação e reação. Nas palavras de Posner (2004), as intervenções estatais na forma de regulação

São respostas simples do governo a demandas públicas pela retificação de palpáveis e remediáveis ineficiências e desigualdades no funcionamento do livre mercado. Atrás de cada esquema regulatório poderia ser identificada uma imperfeição de mercado, cuja existência forneceria justificativa satisfatória para uma regulação (POSNER, 2004: 51).

Vista deste modo, a regulação se constitui numa resposta do Estado a uma demanda da sociedade como um todo, o interesse público. A ação é unidirecional do Estado (representado pela agência, que implementa as políticas) sobre o mercado com o intuito de corrigir a falha de mercado que originou a intervenção do Estado em primeiro lugar. O interesse público nesta teoria é pressuposto e qualquer indício de que a agência não o esteja atendendo não se relaciona a nenhum tipo de erro com relação a seus fins, mas sim com relação aos meios (POSNER, 2004), podendo significar que os administradores são mal selecionados, sendo corruptos ou ineficientes; a ordem legislativa é falha; a agência tem poucos recursos ou os poderes concedidos não são suficientes para alcançar os objetivos (NOLL, 1982).

As críticas mais contundentes que podem ser feitas à Teoria Normativa da Regulação relacionam-se com a fundamentação da intervenção do Estado na economia com base nas falhas de mercado. Tal fundamentação se mostra questionável devido ao seu caráter tautológico – se há regulação é porque por trás desta há necessariamente uma falha de mercado. Nas palavras de Peltzman:

To be sure, a good economist needs no more than fifteen minutes' notice to produce a market failure to "explain" any of these interventions. But credulity is strained when the list of market failures grows at roughly the same rate as the number of regulatory agencies (PELTZMAN 1989: 18)

[3].

Além de ser um fundamento bastante fluído, o argumento das falhas de mercado frequentemente não resiste a um exame empírico, não explicando porque inúmeras políticas regulatórias geram conseqüências socialmente indesejadas que, paradoxalmente, beneficiam determinados interesses no mercado, inclusive protegendo-os da competição. Nas palavras de Posner (2004), "por vezes, a lei que define o sistema regulatório revela por si mesma um inequívoco propósito de alterar o funcionamento dos mercados de maneira inexplicável à luz do interesse público" (POSNER, 2004: 52). Juntamente a esta crítica se coloca em dúvida também a suposição de que a ação do Estado é eficiente e sem custos. Ou seja, a idéia de que a intervenção estatal inequivocamente atende ao seu objetivo e que tal objetivo é neutro e orientado para o interesse público, não implicando em custos para a sociedade.

A partir da identificação destas falhas na Teoria Normativa da Regulação, surge um conjunto de teorias que busca explicar a intervenção estatal na economia refutando um de seus pressupostos principais: a idéia de que o Estado se constitui numa organização neutra, de ações sem falhas e custos. Estas se constituem nas Teorias Positivas da Regulação, objeto de análise da próxima seção.

2.1.2.As Teorias Positivas da Regulação: a demanda por regulação

Refutando a idéia de que a regulação surge a partir da constatação da existência de falhas de mercado, as Teorias Positivas da regulação trabalham com a idéia de "falhas de governo", ou seja, as ações do Estado têm sim custos e não são de modo algum neutras. O corolário dessa teoria é a desconstrução que ela realiza do argumento da Teoria Normativa de que quando uma agência não promove o interesse público é porque ela é ineficiente. Ao contrário, a agência é eficiente em seus objetivos, o objetivo é que não é o interesse público e sim o interesse de grupos privados.

Em 1971 George Stigler escreveu um artigo seminal que revolucionaria o debate sobre regulação, deslocando-o do plano normativo para a explicação baseada na regulação como um produto adquirido por grupos privados, no âmbito de uma análise econômica do comportamento político, tendo como base o sistema de oferta e demanda. Nas palavras de Stigler:

A regulação tanto pode ser ativamente perseguida por uma indústria, como também pode ser imposta a ela. Uma das teses centrais desse artigo é a de que, em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício (STIGLER, [1971] 2004: 23).

Dois pressupostos básicos com relação ao Estado estão na base do argumento de Stigler: primeiro, como entidade coercitiva suprema ele se constitui numa fonte potencial de recursos ou de ameaças a toda atividade econômica. Segundo, admite-se que os sistemas políticos, respon-

sáveis pela disponibilização desses recursos e ameaças, são racionalmente constituídos. Ou seja: “politicians, like the rest of us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support” (PELTZMAN, 1989: 2) [4].

Assim, é estabelecida uma relação de troca. Os políticos para se manterem no poder necessitam de recursos que vão de votos à ajuda financeira. O grupo interessado na regulação necessita de, para dar um exemplo, barreiras à entrada de novos competidores. A relação de oferta e demanda está modelada. Como a regulação favorável prevê uma intervenção no processo político, e esta é bastante custosa, a regulação tende a favorecer os grupos mais diretamente interessados, que possuem os recursos e estão dispostos a pagar os custos [5]. Abaixo podem ser vistas as arenas decisórias envolvidas na teoria proposta por Stigler ([1971] 2004).

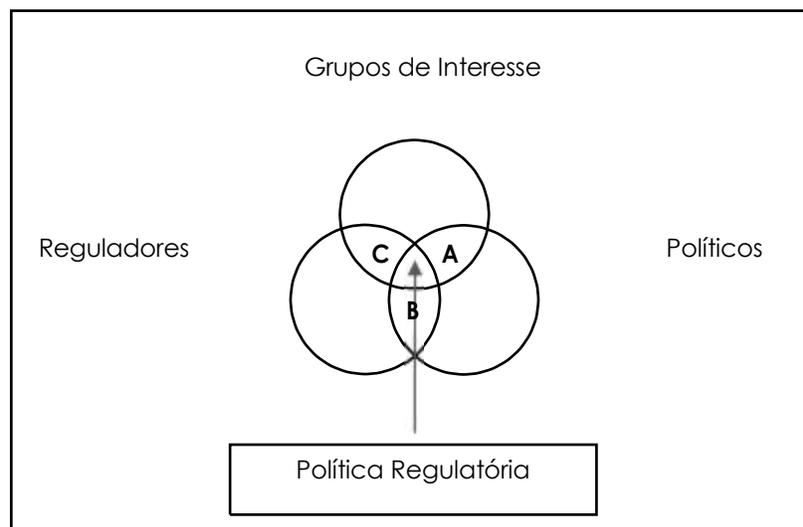


Figura 1: arenas decisórias da Teoria Positiva da Regulação de Stigler. Fonte: elaboração própria com base em Stigler ([1971] 2004).

Como pode ser visto, para esta construção teórica uma política regulatória emerge como o resultado da interação entre três grupos de atores: os políticos, os grupos de interesse e os reguladores. A arena representada por A corresponde à relação de oferta e demanda entre os políticos e os grupos de interesse; a arena representada por B corresponde à relação entre políticos e reguladores para a implementação da política regulatória, relação esta de menor importância para o argumento de Stigler já que os reguladores apenas implementam a política definida pelos políticos, não se constituindo numa relação conflituosa (MELO, 2000); e por fim, a arena representada por C corresponde ao efeito da política sobre os grupos, beneficiando uns e prejudicando outros, de acordo com a relação estabelecida em A.

As idéias principais deste trabalho fundamentaram os principais postulados das Teorias Positivas da Regulação. Para além de Stigler, outros autores surgiram para expandir o modelo por ele proposto como Peltzman e Becker (MELO, 2000). Peltzman (1976) argumenta que a política regulatória não é capturada por um único interesse econômico. A idéia central é que os políticos com a intenção de maximizar as suas preferências “contratam os serviços de todos os

grupos” (PELTZMAN, 1976), ou seja, extraem um equilíbrio alocando os benefícios entre os grupos de maneira ótima. Uma outra grande inovação é a inclusão dos grupos de consumidores como capazes de pressão. O fundamento para essa inclusão é que os consumidores (desde que eles tenham algum peso político) são parte de um grupo essencial, já que garantem votos e recursos para os políticos. Por isso, este não pode simplesmente ignorar esse grupo completamente em favor de alguma empresa. A inclusão dos consumidores pode ser feita a partir de grupos organizados ou os próprios reguladores podem organizar esses grupos para garantir a compensação dos benefícios regulatórios.

Becker (1983) refina esse argumento da multiplicidade de grupos de pressão sobre os políticos, fornecendo uma ligação com a Teoria Normativa da Regulação a partir de sua ênfase na eficiência da regulação. A idéia central de Becker é que os políticos tendem a amortecer o impacto dos diferentes grupos de pressão, mantendo um equilíbrio entre os ganhadores e os perdedores, evitando as perdas expressivas de bem-estar. Esse constante conflito entre os ganhadores e os perdedores gera um conjunto de forças pressionando o político, que se vê na necessidade de satisfazer a ambos o máximo possível para maximizar os seus interesses. O principal *insight* dessa abordagem é que elimina a possibilidade de ganho ilimitado pelo grupo ganhador e perda ilimitada pelo grupo perdedor. O sistema não é um equilíbrio de forças perfeito, alguma perda de bem-estar é comum. Entretanto, os ganhos e as perdas dos grupos é que estimulam o jogo de pressões. A partir do momento que um grupo desequilibra a balança de bem-estar, ele precisa impor mais força para pressionar por mais já que os perdedores também estarão pressionando contra as suas perdas.

As Teorias Positivas da Regulação provêm uma resposta bastante veemente para o questionamento que utilizamos para orientar nossa discussão: a demanda por proteção oriunda de grupos de interesse, essa é a razão da regulação dos mercados pelo Estado. Contudo, tal conjunto de teorias possui uma falha de fundamental importância: não consideram o contexto institucional no qual esses atores interagem. Nas palavras de Melo (2000), “o principal problema das Teorias Positivas da Regulação é que elas assumem que a interação dos atores é feita em um vácuo institucional. Inexistem regras formais, instituições, custos de transação, oportunismo ou interação estratégica entre os atores” (MELO, 2000: 18).

De modo a suprir tal falha, surgem no âmbito do movimento teórico do neo-institucionalismo novas teorias que passam a considerar o papel central das instituições para o comportamento dos atores, gerando análises mais complexas e também novas problemáticas. A partir da incorporação de elementos como a racionalidade limitada, a análise contratualista e o foco nas instituições como redutor de custos de transação, o neo-institucionalismo dá centralidade a questões anteriormente desprezadas como o controle e o oportunismo nas relações contratuais (MELO, 2001). As duas abordagens analisadas a seguir - delegação e credibilidade - se mostram intimamente interligadas, não se constituindo em teorias contrastantes, mas sim em dois momentos do enfoque neo-institucional.

2.2. Teorias com Foco Institucional

2.2.1.A Teoria da Delegação e os Modelos Principal-Agent

A teoria da delegação surge a partir da necessidade de uma maior complexificação da análise econômica tradicional da interação entre atores. A partir do enfoque contratualista (MELO, 2000) e da formalização via modelo *principal-agent*, a teoria pôde identificar a importância das instituições, ou das “regras do jogo” para a compreensão das transações sociais.

A delegação é uma transação social, regrada a partir do estabelecimento de um contrato, que pode ser definida como o ato de transferir uma tarefa, conjuntamente com o poder para realizá-la, de um ator que detém a prerrogativa de supervisionar o trabalho para outro que trabalhará em seu nome. Nas palavras de Lupia:

Delegation occurs when some people ask others to perform tasks on their behalf. [...] Delegation is beneficial because we can use it to overcome personal limitations. This benefit is important because each of us has limited time, energy and talents. When the people to whom we delegate devote their time, energy and talents to our needs, delegation increases the number of tasks we can accomplish (LUPIA, 2001:1) [6].

A tipologia própria das teorias da delegação é concentrada em dois formuladores de decisões (*decision makers*): o *principal* e o *agent*. O *principal* é o detentor do poder, limitado em tempo, talento ou energia, pode ou não delegar tarefas, conjuntamente com o poder necessário para realizá-las, para o *agent*. Este é o detentor da *expertise* que, uma vez delegada a tarefa e o poder de agir um nome do *principal*, pode ou não trabalhar em função dos seus interesses (BENDOR et al, 2001).

Assim, a delegação proporciona benefícios, mas também gera riscos. Estes se referem à assimetria de informação e aos espaços para o oportunismo dos atores [7], já que os “contratos são quase sempre incompletos, ou seja, não possibilitam a estipulação de uma gama de contingências futuras” (MELO, 2000: 20). Esta relação entre custos e benefícios, em sua acepção mais extrema, além da delegação, pode levar ainda a uma outra situação, a de abdicação. Isto ocorre principalmente porque a delegação envolve uma grande transferência de poder. Neste caso, o risco incorrido nessa ação é o de que as pessoas a quem foi transferido o poder abusem dele, perdendo o *principal* o controle do que é feito (LUPIA, 2001). Deste modo, a delegação é baseada num delicado e arriscado *trade-off* entre *expertise* e controle (BENDOR et al, 2001).

Nos moldes da teoria da delegação, a regulação por agências autônomas pode ser entendida de várias maneiras, podendo ser a delegação das agências para as concessionárias, indiretamente, a delegação dos cidadãos para os políticos ou, ainda, do Presidente, do Legislativo ou de ambos para as agências (MELO, 2000). No âmbito da área aqui em questão, os trabalhos analisam a delegação entendida do seguinte modo: o Presidente, o Legislativo ou ambos (*principal*) delega a atividade regulatória, juntamente com o poder de realizá-la, para as agências reguladoras (*agent*), de modo a se beneficiar de sua *expertise* e assim realizar mais e melhores políticas (MELO, 2001). Entretanto, o Presidente ou o Legislativo com essa ação incorre no risco de empossar um *agent* que possua interesses contrários aos seus ou não possuam as caracterís-

ticas sinalizadas para o *principal* no momento do contrato (seleção adversa) ou, posteriormente a assinatura do contrato, trabalhe contra as preferências do principal (risco moral) (MELO, 2001).

Diante dessa relação, possivelmente conflituosa, entre *principal* e *agent* surgiu um importante programa de pesquisa empírica que busca elucidar o papel dos poderes políticos (*principals*) no processo regulatório. Processo este no qual a agência pode ou não ser independente e o *principal*, seja ele o Presidente, o Legislativo ou ambos, pode ou não controlar os resultados regulatórios. Dito de outra forma, a partir da análise dos *outcomes* [8], busca-se auferir a habilidade do *principal* de manter as políticas de acordo com suas preferências, e os mecanismos utilizados para tanto, mesmo após a instituição de um órgão autônomo. A partir deste questionamento, a literatura especializada chegou a duas conclusões distintas: o primeiro conjunto de teorias atesta o poder discricionário das agências, ou seja, as agências são independentes. O segundo alcança conclusões opostas, atestando a dominância do poder político, mesmo após a firmiação dos termos do contrato. No quadro abaixo podemos ver os principais resultados dessa literatura e também os principais mecanismos levantados para explicá-los.

| AUTOR | ATOR POLÍTICO | MECANISMOS | CONTROLE |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--|-------------|
| Moe (1982) | Executivo | Diretores, Orçamento e Liderança Presidencial | Sim |
| Weingast e Moran (1983) | Legislativo | Oversight pela Comissão Legislativa Responsável pela Agência em Questão | Sim |
| McCubbins e Page (1986) | Legislativo | Procedimentos Administrativos | Sim |
| McCubbins, Noll e Weingast (1987) | Legislativo | Procedimentos Administrativos | Sim |
| Wood (1988) | Executivo | Diretores, Orçamento, Força de Trabalho, Centralização Gerencial | Não |
| Spiller (1990) | Legislativo e Grupos de Interesse | Diretores e Orçamento | Contingente |
| Wood e Waterman (1991) | Executivo e Legislativo | Diretores, Orçamento, Audiências de Supervisão Congressional, Reorganização Administrativa, Nova Legislação e Liderança Política | Sim |
| Hammond e Knott (1996) | Executivo, Legislativo e Judiciário | Diretores, Racionalidade Perfeita, Interesse Positivo dos Atores, Equilíbrios e Dimensões Múltiplas | Contingente |
| Snyder e Weingast (1999) | Executivo e Legislativo | Diretores | Contingente |

| | | | |
|----------------------|-----------|-------------------------------|-----|
| Howell, Lewis (2002) | Executivo | Procedimentos Administrativos | Sim |
| Shapiro (2006) | Executivo | Procedimentos Administrativos | Não |

Quadro 1: Modelos *Principal-Agent* Aplicados à Relação entre as Agências Reguladoras e o Poder Político. Fonte: elaboração própria.

Para além das conclusões empíricas a que os estudos chegaram, a teoria da delegação representa um importante avanço em vista dos trabalhos que a precedeu, já que problematiza a relação entre o poder político e as agências, antes vistas como órgãos de ação circunscrita à implementação das políticas formuladas pelo governo. Aqui, os estudos não se limitam apenas a responder o questionamento acerca da razão da regulação dos mercados pelo Estado, mas também buscam elucidar *como* o processo é realizado. Assim, elementos políticos e institucionais são realmente incorporados à análise, tornando-se variáveis centrais para a determinação dos resultados regulatórios.

Neste mesmo sentido, um outro construto teórico vinculado à tradição neo-institucionalista busca ampliar o escopo das instituições em questão, deslocando o debate para o contexto institucional mais amplo no qual os atores no jogo da regulação interagem. O objeto central é a capacidade de estabelecimento de compromissos críveis e da garantia da credibilidade regulatória, de modo que a inter-relação entre os diferentes atores e o contexto institucional tem um importante impacto para a credibilidade da política. Esta relação entre instituições e a credibilidade das políticas regulatória é analisada na próxima seção.

2.2.2. Ambiente Institucional e a Credibilidade da Política Regulatória

Esta literatura, ligada diretamente ao contexto de pós-privatização (MELO, 2000), volta-se para a compreensão da construção da credibilidade da regulação como uma atividade que envolve as mais diversas esferas do sistema político-institucional. Partindo do fato de que mercados sujeitos à regulação geralmente envolvem setores que apresentam *sunk costs* [9] bastante significativos e se constituem em bens de utilidade pública, o que confere alta politização, os investimentos nessas áreas se mostram bastante arriscados. Por conseguinte, para assegurar que o bem será produzido e que investimentos serão feitos de modo a manter o setor em desenvolvimento, há a necessidade de que as autoridades governamentais assegurem que os contratos sejam cumpridos no momento de seu estabelecimento e também no futuro e que não haverá mudanças nas “regras do jogo” com a mudança das elites políticas (MELO, 2000). Esta obediência às regras é a base da credibilidade da política regulatória de um país.

A partir dessa constatação, a teoria nos apresenta a idéia de que a performance de uma agência regulatória e a credibilidade de suas políticas não são determinadas pelo seu desenho institucional ou pelo conjunto de seus instrumentos regulatórios isoladamente, dependendo de feições das instituições mais amplas do contexto no qual está inserida (LEVY e SPILLER, 1994; SPILLER, 1996). Dito de outra forma, a performance da agência ou o resultado final de sua atuação se mostra como um resultado de uma relação entre a escolha do desenho da agência e de

seus instrumentos e sua adequação à dotação institucional do país. Isto quer dizer que o desenho da agência é uma escolha, porém uma escolha constrangida pelo ambiente institucional do país. Desse mesmo modo, os instrumentos regulatórios da agência se constituem numa escolha tolhida pelo desenho da agência e, indiretamente, pelo ambiente institucional do país. As principais proposições do modelo estão esquematizadas na figura abaixo:

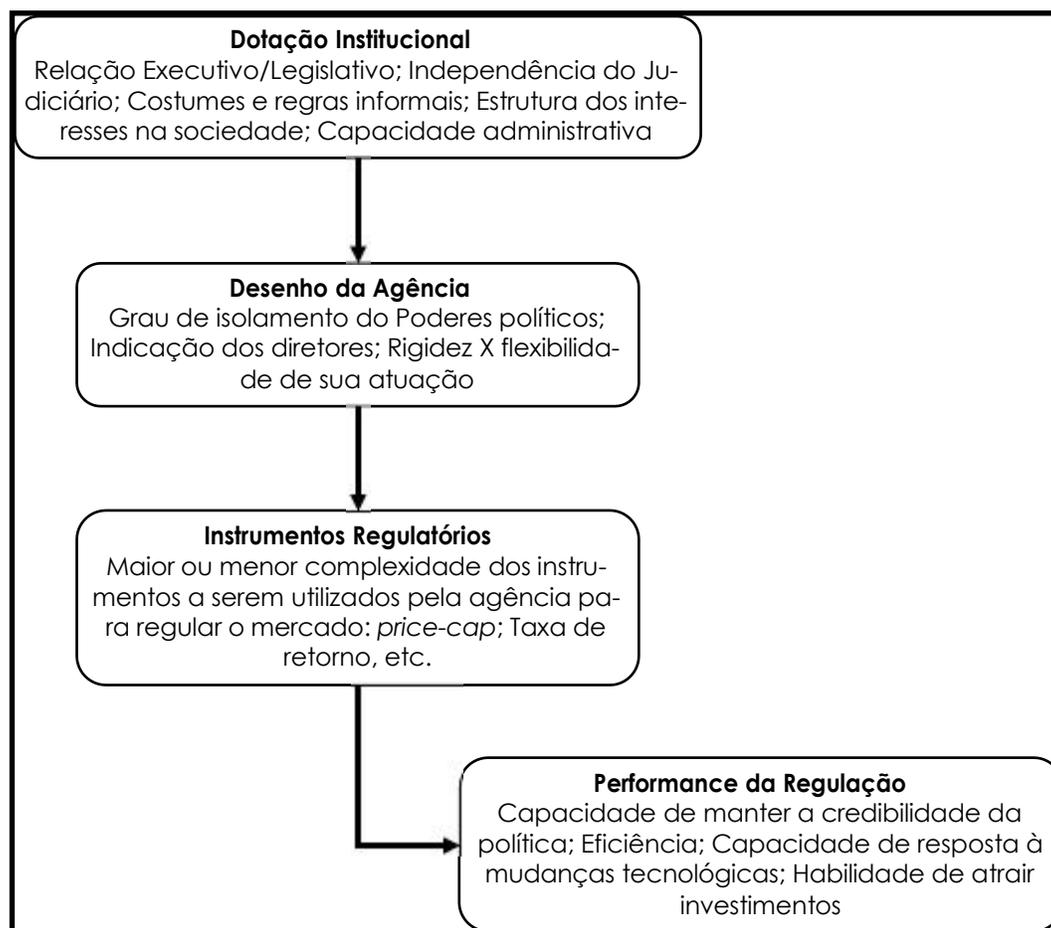


Figura 2: Ambiente Institucional e a Performance da Regulação. Fonte: elaboração própria com base em Levy e Spiller (1994), Spiller (1996), Holburn e Spiller (2002), Spiller e Tommasi (2005).

Com base neste modelo, a análise da regulação deve se iniciar com algumas considerações acerca do ambiente institucional do País. Este ambiente é composto de cinco elementos: primeiro, as instituições do Executivo e do Legislativo; segundo, as instituições judiciárias; terceiro, costumes e outras normas largamente aceitas que constroem a atividade de indivíduos e instituições; quarto, a distribuição dos interesses na sociedade e a balança de poder entre eles; quinto, as capacidades administrativas da nação. Mudanças nesses aspectos se dão muito lentamente e de forma independente do regime regulatório, sendo, portanto, analisados como variáveis independentes. Já o desenho institucional é objeto de escolha dos formuladores de política. Entretanto, tal escolha é constrangida pela dotação institucional do país, já que aspectos

como a rigidez ou flexibilidade do mandato da agência vinculam-se a fatores mais amplos como a concentração de poderes no Executivo/Legislativo ou a capacidade do Judiciário de agir autonomamente na defesa dos contratos. Da mesma maneira, a escolha dos instrumentos regulatórios também é constrangida pelo desenho institucional, tendo em vista que instrumentos mais ou menos complexos dependem da capacidade de atuação da agência e, por conseguinte, da capacidade administrativa do Estado. Deste modo, o resultado final da política e sua credibilidade são produtos da inter-relação de todos esses fatores (LEVY e SPILLER, 1994; SPILLER, 1996; HOLBURN e SPILLER, 2002; SPILLER e TOMMASI, 2005).

A principal constatação desta argumentação é a de que a regulação possui um grau mais elevado de credibilidade em países com sistemas políticos que constroem a ação discricionária de determinados atores políticos sobre as agências, reduzindo assim os seus incentivos e possibilidades para a ação oportunista. Relacionando estes postulados à teoria anteriormente trabalhada, a teoria da delegação, pode-se ver que a relação entre *principal* e *agent* é inserida num contexto institucional, de modo que este ambiente mais amplo possui um impacto direto na estrutura de incentivos que um governante tem para agir oportunisticamente, alterando as regras do jogo. Nas palavras de Melo (2001) “As instituições políticas influenciam a estrutura de governança regulatória em função dos limites que estabelecem para a ação discriminatória dos governantes” (MELO, 2001:64). Ou seja, garantem a previsibilidade e a estabilidade das políticas regulatórias frente à ação dos atores, de modo que se tornam variáveis decisivas para o formato que a regulação terá em determinado país, sua manutenção ou modificação frente novos arranjos. Deste modo, não há um modelo regulatório ou instrumentos de regulação ideais, sendo a credibilidade da política dependente da adequação do desenho da agência e seus instrumentos com o ambiente institucional do país.

A última subseção mostrou teorias que têm se concentrado em variáveis políticas e institucionais, atestando a sua importância para a compreensão da política regulatória. Esta ênfase na “dimensão política da política regulatória” (MELO, 2000: 29) advém do deslocamento da agenda de pesquisa para questões relacionadas ao processo regulatório propriamente dito ou ao seu formato, ao “como o Estado regula os mercados” e não mais somente o porquê dessa intervenção. Isto não quer dizer a renúncia dos resultados alcançados pelas teorias Normativa e Positivas, de fundamental importância para o debate no âmbito da Ciência Política, mas sim a incorporação e a combinação de seus argumentos conjuntamente com outras variáveis anteriormente não priorizadas, principalmente variáveis políticas e institucionais, caracterizando a incorporação progressiva do debate sobre regulação, originalmente da economia, para a seara da Ciência Política.

Analisamos nesta seção, o debate internacional sobre regulação enfatizando a progressiva incorporação de variáveis políticas e institucionais na discussão. Em seguida, avaliaremos o impacto desse debate para a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil.

3. A Agenda de Pesquisa sobre o Novo Regime Regulatório Brasileiro

Tendo em mente a importância que o tema da regulação vem adquirindo, a discussão sobre as teorias que orientam tal debate se mostra como de fundamental importância. Analisando o debate internacional, na seção anterior, pudemos ver quais são as principais problemáticas levantadas, as variáveis explicativas e os principais resultados alcançados. Deste modo, nesta seção nos voltamos para a análise da produção nacional sobre o tema da regulação. Por se tratar de uma agenda de pesquisa recente, tal produção se caracteriza como ainda incipiente. Entretanto, acreditamos ser de grande importância mapear o que está sendo produzido no Brasil sobre regulação, quais são as principais problemáticas, quais são os resultados alcançados e também a filiação dos trabalhos. Deste modo, temos por objetivo evidenciar um programa de pesquisa cientificamente promissor, mas ainda pouco explorado no país. No quadro abaixo pode ser visto um mapeamento da produção nacional sobre o tema [10]:

| TRABALHO | TIPO | PRINCIPAL PROBLEMÁTICA | FILIAÇÃO TEÓRICA | PRINCIPAIS RESULTADOS |
|---|----------|--|--|--|
| Nunes et al (2007) | Empírico | Gênese institucional das agências reguladoras | Teorias Positivas da Regulação | O comportamento dos agentes, suas escolhas e decisões, junto à realidade das instituições têm um papel fundamental para explicar porque as agências apresentam trajetórias de formação própria |
| Mueller (2001), Mueller e Pereira (2002), Mattos e Mueller (2004), Melo, Gaetani e Pereira (2005) | Empírico | Construção da credibilidade das políticas regulatórias | Ambiente Institucional e Credibilidade | O sistema político brasileiro oferece constrangimentos à ação oportunista do Presidente. |
| Melo (2001), Melo (2002) | Teórico | Exploratória | Teoria da Delegação e Ambiente Institucional e Credibilidade | ----- |
| Melo e Pereira (2004) | Empírico | Delegação de poderes dos governadores para as agências estaduais | Teoria da Delegação | A vulnerabilidade eleitoral e os riscos do governador se relacionam positivamente com a probabilidade de delegação e alto grau de autonomia |
| Mattos (2004) | Empírico | Participação da sociedade no processo regulatório | Teoria da Delegação | Os mecanismos de participação pública têm potenciais democráticos por englobarem |

| | | | | |
|--|----------|---|---|--|
| | | | | outros atores que não os regulados, porém, possuem déficits procedimentais |
| Prado (2007a), Prado (2007b) | Teórico | Dominância do Executivo no sistema regulatório | Teoria da Delegação | Dominância do Executivo como especificidade do sistema regulatório brasileiro. |
| Boschi e Lima ([2002] 2003) | Empírico | Dominância do Executivo no sistema regulatório e a importância dos legados institucionais | Teoria da Delegação e Institucionalismo Histórico | A preponderância do Executivo se mostra como um fator de continuidade em relação à Era Vargas; As agências se constituem no novo cerne de ação dos grupos de interesse; A autonomia é baixa e controles horizontais não se constituem devido à preponderância do Executivo |
| Pacheco (2003), Pacheco (2006), Meirelles e Oliva (2006) | Teórico | Controle político das agências reguladoras | Teoria da Delegação | Controle político pelo Executivo sobre as agências reguladoras |
| Pó e Abrúcio (2006) | Empírico | Mecanismos de accountability das agências reguladoras | Teoria da Delegação | O formato institucional não garante resultados iguais se aplicados em contextos diferentes, contudo, permitem a ampliação da accountability |

Quadro 2: Mapeamento da Produção Nacional sobre Regulação. Fonte: elaboração própria.

A principal colocação que pode ser feita com relação à produção nacional é o seu caráter ainda incipiente, mesmo após dez anos de criação da primeira agência reguladora. Muito do que é produzido sobre o tema ainda se prende a questões normativas ou se propõe à construções meramente descritivas, de modo que a lista de artigos selecionados para esta análise se mostra de tamanho bastante reduzido. Contudo, como pode ser visto no quadro acima exposto, alguns esforços importantes para a compreensão/explicação do novo regime regulatório brasileiro sob o prisma da Ciência Política foram produzidos.

Uma característica geral desta produção é a de que, apesar de a maioria dos trabalhos serem considerados empíricos, parte expressiva deles consiste em trabalhos que não se propõem à explicação, baseando-se fundamentalmente em estatísticas descritivas. Deste conjunto de trabalhos, apenas um possui um conjunto de proposições causais bem delineadas, testes estatísticos mais avançados e a comprovação de suas hipóteses (MELO & PEREIRA, 2004). Esta constata-

tação possui um impacto fundamental sobre os resultados alcançados, limitando o debate, já que as conclusões são quase sempre preliminares. Contudo, um aspecto fundamental a ser ressaltado é o caráter eminentemente original da produção nacional. Isto quer dizer que, mesmo sendo os resultados limitados, o debate é construído em torno de idéias somadas ao contexto político, econômico e institucional brasileiro, não se configurando numa simples “importação” do debate desenvolvido em outros contextos.

Ademais, o aspecto mais interessante se refere ao conjunto de problemáticas levantadas e à filiação teórica dos trabalhos aqui analisados. Com poucas exceções, o debate centrou-se em questões relativas às implicações da delegação de poderes para agências autônomas, evidenciando a preponderância exercida pela teoria da delegação no debate sobre regulação no Brasil. Também presente, porém não com a mesma força, está o debate acerca do ambiente institucional e da credibilidade regulatória. E, contrariando a expectativa de que a forte influência das Teorias Positivas da Regulação fosse sentida no debate nacional com a mesma força com que é vista no debate norte-americano, apenas um trabalho se filia a essa tradição (NUNES et al, 2007). Com relação à explicação da regulação com base nas falhas de mercado, apesar desta ser a principal orientação no plano político propriamente dito, expressa na legislação específica das agências, e ser mencionada em alguns trabalhos aqui analisados, tal teoria não chega a se constituir numa problemática privilegiada por nenhum dos trabalhos. Também não se caracteriza como uma orientação teórica fundamental, sendo simplesmente suposta.

Tendo em vista esta composição de trabalhos, a partir das problemáticas e da filiação teórica, pode-se evidenciar três programas de pesquisa na agenda de pesquisa nacional com relação ao novo regime regulatório brasileiro, a saber: delegação, credibilidade e gênese institucional. O programa referente à gênese institucional das agências reguladoras, problematiza em torno de estas serem ou não uma verdadeira inovação institucional. Partindo de uma perspectiva própria das Teorias Positivas da Regulação, a argumentação se dá com base na estrutura diferenciada de interesses, seu grau de mobilização e poder de barganha. Deste modo, a formação dos regimes regulatórios de cada um dos setores analisados mostrou variações em seu grau de inovação e persistência. Variações estas que respondiam ao jogo de interesses específicos da área. Entretanto, apesar de uma filiação ao programa das Teorias Positivas da Regulação, o programa brasileiro não reproduz inteiramente as suas premissas, incorporando variáveis políticas e institucionais para a análise, como as questões de poder no âmbito do governo e também a incorporação das instituições como a arena privilegiada de tomada de decisão e resolução de conflitos, desempenhando papel fundamental. Já o programa referente ao ambiente institucional e credibilidade, desenvolvido principalmente por Mueller e associados (MUELLER, 2001; MUELLER e PEREIRA, 2002; MATTOS e MUELLER, 2004; e também MELO, GAETANI e PEREIRA, 2005), tem por preocupações principais a concentração de poderes no âmbito do Executivo e suas implicações para a construção da credibilidade regulatória brasileira. Uma das principais conclusões desse programa refere-se ao poder do Judiciário brasileiro de constranger o comportamento oportunista do Presidente e, assim, assegurar as “regras do jogo” regulatório. Por último, o programa que problematiza a delegação de poderes e suas implicações tem um

espaço privilegiado no debate sobre regulação brasileiro. Iniciado com os trabalhos de cunho exploratório de Melo (2001 e 2002), que discutem as principais questões que orientarão o debate no Brasil, os desenvolvimentos desse programa alcançou resultados de grande importância. Primeiramente, a constatação de que a delegação no Brasil tem por principal ator político o Executivo, e não o Legislativo, como na política norte-americana (Prado, 2007a; Prado, 2007b). Isto consiste num avanço da produção brasileira já que enfatiza os impactos das especificidades de seu sistema político para os resultados regulatórios. Além disto, a maioria dos trabalhos se dedica a demonstrar a capacidade do Executivo de intervir nas agências, mesmo sendo estas dotadas de autonomia formal (Boschi e Lima, [2002] 2003; Pacheco, 2003; Pacheco, 2006; Meirelles e Oliva, 2006).

Para além dos avanços acima analisados, a regulação como objeto de interesse da Ciência Política somente agora começa a se impor no cenário nacional. Um longo caminho ainda deve ser percorrido para sua efetiva consolidação como programa de pesquisa privilegiado, até chegar ao patamar de consolidação hoje alcançado pelos estudos do Legislativo. A resolução de imprecisões conceituais e o desenvolvimento de métodos e técnicas que apreendam a complexidade desse novo regime regulatório estabelecido no país, e que dê conta de suas especificidades se mostra como o principal desafio da agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil. Apesar disto, tal constatação abre um leque de possibilidades em trabalhos a serem desenvolvidos para a consolidação da regulação como programa de pesquisa privilegiado.

4. Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo analisar criticamente a literatura especializada no tema da regulação governamental. De modo a alcançar tal objetivo, primeiramente analisamos a produção internacional, especificamente o debate anglo-saxão por se tratar do debate mais bem consolidado e também por ter sido construído em torno do modelo regulatório adotado no Brasil com a reforma do Estado da década de 1990. Partindo do questionamento, “por que o Estado regula os mercados e o que influencia o processo regulatório?”, analisamos dois grupos de teorias, classificadas como teorias com foco em interesses e teorias com foco institucional, de modo a ressaltar a gradual incorporação de variáveis políticas e institucionais no debate sobre regulação. Notamos que o foco exclusivo em variáveis como organização e recursos dos atores progressivamente cede espaço para variáveis referentes ao ambiente institucional no qual os atores interagem.

Em seguida, enfatizando a importância que o tema da regulação vem adquirindo no Brasil com a instituição das agências, passamos a realizar um mapeamento da produção nacional sobre o tema. Quais são as principais problemáticas? Quais os resultados alcançados? A quais teorias o debate nacional se filia? Estes foram alguns dos questionamentos levantados. A análise nos mostrou um predomínio de questões e postulados relativos à teoria da delegação, sendo seguida pela abordagem do ambiente institucional e, apenas um trabalho vinculando-se à Teoria Positiva. Esta composição nos mostra o amplo impacto de questões ligadas ao neo-institucionalismo no Brasil.

Contudo, apesar de um crescimento de estudos sobre regulação, inclusive a produção de trabalhos empíricos, o tema ainda permanece relegado a uma “novidade” da qual não se pode derivar resultados conclusivos. Deste modo, apontamos para a necessidade de uma maior desenvolvimento de trabalhos em uma área que somente agora passa a compor a agenda de pesquisa nacional no âmbito da Ciência Política. 🌐

NOTAS

* Aluna do 8º período da Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET – MEC/SESu). Professor Orientador: Prof. Flávio da Cunha Rezende. Área de pesquisa: Estrutura e Processo das Agências Reguladoras no Brasil. E-mail: maria-na.bsilva@gmail.com

[1] Parte deste trabalho foi desenvolvida no âmbito do trabalho de conclusão de curso intitulado “A Agenda de Pesquisa sobre o Novo Regime Regulatório Brasileiro: problemáticas, orientação teórica e perspectivas”. Agradeço ao parecerista da Revista Habitus pelas fundamentais sugestões a esta versão.

[2] Richard Posner identifica como o marco inicial do debate sobre regulação a declaração do *Interstate Commerce Act* e a criação da *Interstate Commerce Commission* (ICC) em 1887 que se constitui na primeira agência reguladora dos Estados Unidos, inaugurando o hoje bastante difundido modelo de regulação por agência independente. (POSNER, 2004: 50).

[3] “Para falar a verdade, um bom economista não precisa de mais do que quinze minutos para apontar uma falha de mercado que explique qualquer intervenção governamental. No entanto, começa a ficar mais difícil de acreditar nessa explicação na medida em que a lista de falhas de mercado cresce na mesma proporção que o número de agências regulatórias”. Tradução própria.

[4] “Políticos, assim como qualquer um de nós, são considerados como maximizadores de suas próprias utilidades. Isto significa dizer que grupos de interesses podem influenciar os resultados do processo regulatório ao fornecer apoio financeiro ou de outra natureza aos políticos ou reguladores”. Tradução própria.

[5] Esta argumentação de Stigler é baseada na teoria dos grupos sociais desenvolvida por Mancur Olson. Cf. Olson (1999).

[6] “Delegação ocorre quando alguma pessoa pede a outras para realizar tarefas em seu favor. [...] Delegação é benéfica porque nos podemos usá-la para superar limitações pessoais. Este benefício é importante porque cada um de nós tem tempo, energia e talento limitados. Quando a pessoa a quem nos delegamos devota seu tempo, energia e talento às nossas necessidades, delegação aumenta o número de tarefas que nos podemos efetuar”. Tradução própria.

[7] “O oportunismo representa a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex ante* e *ex post* em uma situação contratual” (MELO, 2000: 20).

[8] Os *outcomes* ou os resultados da agência neste caso se referem basicamente a uma maior ou menor intervenção do Estado no mercado. Deste modo, tais pesquisadores analisam se há ou não controle da agência a partir da relação entre os *outcomes* e as preferências do *principal* por uma maior ou menor intervenção no mercado.

[9] *Sunk costs* são investimentos que uma vez empregados, o seu valor em usos alternativos é substancialmente inferior ao custo. (SPILLER, 1996: 422). Isto significa que o investidor incorre em alto custo fixo no momento de estabelecimento no setor e fica vulnerável a um grande prejuízo em caso de ação oportunista dos governantes já que não pode facilmente transferir para outra atividade ou rever o valor empregado. Podemos citar como exemplo clássico os setores de saneamento e energia elétrica.

[10] O mapeamento da literatura aqui realizado teve por base dois critérios: primeiramente, os trabalhos são caracterizados pelo foco claramente político, isto é, que trabalhe com problemáticas e variáveis concernentes à Ciência Política. Segundo, na orientação de que o trabalho deveria ser constituído de algum grau analítico ou explicativo. Isto porque durante uma avaliação preli-

minar dos trabalhos, foi constatado que muitos se constituíam de construções meramente descritivas ou de caráter opinativo, não possuindo qualquer orientação ou fundamentação teórica. Com relação às fontes, incluímos, além de livros e capítulos de livros, artigos publicados nos principais periódicos (via Periódicos Capes, Scielo e SSRN) e trabalhos apresentados nos principais congressos (ANPOCS, ABCP e CLAD). A análise de teses e dissertações não pôde ser realizada no âmbito deste trabalho devido às limitações de tempo e espaço. Considerando esses critérios, chegamos à seguinte lista: 16 *papers* (capítulos em livro, artigos e trabalhos apresentados em congressos) e 1 livro completo (os artigos do cientista político Edson Nunes (NUNES, 1998; 2001; 2003) deixaram de ser aqui analisados devido à inclusão deste livro. Segundo informação do próprio pesquisador, os demais textos foram incluídos em diferentes capítulos do livro de modo que a análise dos artigos se mostraria redundante).

REFERÊNCIAS

- BECKER, Gary. Theory of Competition among Pressure Groups. **Quarterly Journal of Economics**, 98. 1983.
- BENDOR, Jonathan et al. Theories of Delegation. **Annual Review of Political Science**, 4. 2000.
- BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina. O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.): **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. 2^o edição, Belo Horizonte: Editora UFMG. [2002] 2003.
- CALVERT, Randall; MCCUBBINS, Mathew e WEINGAST, Barry. A theory of political control and agency discretion. **American Journal of Political Science**, 33, 3. 1989.
- HAMMOND, Thomas and KNOTT, Jack. Who Controls the Bureaucracy?: presidential power, congressional dominance, legal constraints and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making. **The Journal of Law, Economic and Organization**. 12, 1. 1996.
- HOLBURN, Guy and SPILLER, Pablo. Institutional or Structural: lessons from international electricity sector reforms. in BROUSSEAU, Eric and GACHANT, Jean-Miche (Orgs): **The Economics of Contracts: theories and applications**. Cambridge University Press. 2002.
- HOWELL, William and LEWIS, David. Agencies by Presidential Design. **The Journal of Politics**. 64, 4. 2002.
- LEVY, Brian; SPILLER, Pablo. **Regulations, Institutions and Commitment in Telecommunications: a comparative analysis of five country studies**. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics (1993). The International Bank of Reconstruction and Development / The World Bank. 1994.
- LUPIA, Arthur. Delegation of power: agency theory. in Neil Smelser e Paul Baltes (orgs.), **International encyclopedia of the social behavioral sciences**, Oxford, Elsevier science limited. 2001.
- MATTOS, Paulo. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá: 1-10. 2004.
- MATTOS, C.; MUELLER, B. Regulando o Regulador: a proposta do governo e a Anatel. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/AO4Ao89.pdf>. 2004. Acesso em 14 de dezembro de 2007.
- MCCUBBINS, Mathew e PAGE, Talbot. The congressional foundations of agency performance. **Public Choice**, 51. 1986.
- MCCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger e WEINGAST, Barry. Administrative procedures as instrument of political control. **Journal of Law, Economics and Organization**, 30, 2. 1987.
- MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. Delegação e Controle Político das Agências Reguladoras no Brasil. **Revista de Administração Pública**. 40, 4. 2006.

- MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 50. 2000.
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 116(46). 2001.
- MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs.), **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**, Brasília: SEGES-MP. 2002.
- MELO, Marcus André; GAETANI, Francisco; PEREIRA, Carlos. **State Capacity and institutional Change: case studies of regulation and agro-business in Brazil**. Project state Reform and Governance in the Globalization Context – Final Report. 2005.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. Delegating Powers at the State Level: explaining the institutional designs of independent regulatory agencies in Brazil. Paper apresentado no 100th Annual Meeting of the American Science Association. **Anais do 100th Annual Meeting of the American Science Association**. Chicago, September 26. 2004.
- MOE, Terry. Regulatory performance and presidential administration. **American Journal of Political Science**, 26, 2. 1982.
- MUELLER, Bernardo. Institutions for commitment in the brazilian regulatory system. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, 41. 2001.
- MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, 22 (3). 2002.
- NOLL, Roger. Government Regulatory Behavior: A Multidisciplinary Survey and Synthesis. **Social Science Working Paper**, No 62. California Institute of Technology. 1982.
- NUNES, Edson. Reforma Administrativa, reforma regulatória: a nova fase Estado-economia no Brasil. XXII Encontro Anual da ANPOCS. **Anais do XXII Encontro Anual da ANPOCS**. 27-31 out. 1998, Caxambu. 1998.
- NUNES, Edson (2001). O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências. Paper submetido ao II Seminário internacional sobre agências reguladoras de serviços públicos. **Anais do II Seminário internacional sobre agências reguladoras de serviços públicos**. Instituto Hélio Beltrão, Brasília. 2001.
- NUNES, Edson et al. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária. 2007.
- NUNES, Edson; ANDRADE, Helenice; COSTA, Cátia. O governo Lula e as mudanças nas agências reguladoras”. Seminário de avaliação e desafios da regulação no Brasil, painel 04 – autonomia das agências reguladoras: modelo jurídico, organizacional e questões críticas. 20 de maio de 2003. **Anais do Seminário de avaliação e desafios da regulação no Brasil**. Ministério do Planejamento, Brasília, DF. 2003.
- OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP. 1999.
- PACHECO, Regina Silvia. Agências reguladoras no Brasil; Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?. VII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública. Anis do VII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública. panamá. 2003.
- PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, 40, 4. 2006.
- PELTZMAN, Sam. Toward a More General Theory of Regulation. **Journal of Law and Economics**, Vol. 19. 1976.
- PELTZMAN, Sam; LEVINE, Michael; NOLL, Roger. The Economic Theory of Regulation after a decade of deregulation. **Brooking Papers on Economic Activity**. Microeconomics. 1989
- PÓ, Marcos Vinícius; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras. **Revista de Administração Pública**. 40, 4. 2006.

- POSNER, Richard. Teorias da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (Org.). **Regulação Econômica e Democracia o debate Norte-Americano**. 1º Ed. São Paulo: Editora 34. 2004.
- PRADO, Mariana. Institutional Reforms, Legal Transplants and Political Systems. SELA Conference. **Anais da SELA Conference**. June 2007a.
- PRADO, Mariana. The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: a cautionary tale from Brazil. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=983807>. Acesso em: 11 de setembro de 2007b.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995
- REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do Estado: Brasil em perspectiva comparada. in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs.), **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**, Brasília: SEGES-MP. 2002.
- SHAPIRO, Stuart. Presidents and Process: a comparison of the regulatory process under the Clinton and Bush administrations. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=933678#PaperDownload. Acessado em: 12 de agosto de 2007. 2006.
- SNYDER, Susan and WEINGAST, Barry. Common Agency in the American System of Shared Powers: the President, the Congress and the NLRB. Disponível em: www.stanford.edu/people/weingast/Snyder.weingast.7.01.pdf. Acessado em: 21 de maio de 2007. 1999.
- SPILLER, Pablo. Politicians, Interest Groups and Regulators: a multiple-principals agency theory, or let them 'be bribed'. **Journal of Law and Economics**. 33, 1. 1990.
- SPILLER, Pablo. Institutions and Commitment. **Industrial and Corporate Change**. 3, 2. 1996.
- SPILLER, Pablo and TOMMASI, Mariano. The Institutions of Regulation: an application to public utilities. in Menard and Shirley (2005) **Handbook of New Institutional Economics**. Springer – Verlag. 2005.
- STIGLER, George. A Teoria da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (org.) (2004). **Regulação econômica e democracia: o debate Norte-Americano**. São Paulo, Editora 34. [1971] 2004.
- WOOD, B. Dan. Principals, bureaucrats and responsiveness in clean air enforcements. **The American Political Science Review**, 82, 1. 1988.
- WOOD, B. Dan e WATERMAN, Richard. The dynamics of political control of bureaucracy. **The American Political Science Review**, 85, 3: 801 – 828. 1991.