As transformações do Estado regulador*
The transformations of the regulatory State

*Giandomenico Majone***

RESUMO

A regulação, seus modos, níveis e escopos foram sendo revistos e lapidados através do tempo e pelas circunstâncias. Este artigo discute as formas como a mesma foi pensada, gerida, praticada e implementada. Expõe as falhas, acertos, evoluções e novas abordagens da área, principalmente na Europa e nos Estados Unidos. O autor, para tanto, alude a pensamentos de estudiosos relevantes na matéria em questão, como os economistas da Escola de Chicago, e a inúmeros códigos inerentes ao processo de regulação como a Freedom of Information Act (Foia) (Lei sobre Liberdade de Informação) e a lei Interstate Commerce Act (Lei de Comércio entre Países).

PALAVRAS-CHAVE

Regulação — *accountability* — monopólios — propriedades públicas

ABSTRACT

The regulation, its modes, levels and scopes had been reviewed and shaped through the time and circumstances. This article discusses the ways it

* Artigo recebido em 19 de setembro de 2012 e aprovado em 28 de janeiro de 2013. Publicado em inglês com o título "The transformation of the regulatory State", originalmente no *Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione*, sett. 2010. Disponível em: <www.osservatorioair.it>. Acesso em: 21 nov. 2012. Traduzido por Tatiana Mesquita.

** Professor emérito de Políticas Públicas do Instituto Universitário Europeu.

has been thought, managed, practiced and implemented. It exposes failures, things did right, evolutions and new approaches in the area, mainly in Europe and The USA. This way, the author alludes to relevant scholar's thoughts in the present matter, as the economists from Chicago School, inter alia, and to various rules intrinsic to the regulatory process as, for example, the Freedom of Information Act (FOIA) and the Interstate Commerce Act.

KEY-WORDS

Regulation — accountability — monopolies — public property

1. Regulação e suas formas

O que precedeu o Estado regulador contemporâneo não foi algum regime *laissez-faire* puro, mas outro Estado regulador. O que mudou foi o modo, o escopo e/ou o nível de regulação, bem como a importância relativa de políticas reguladoras em relação a outras funções governamentais, como redistribuição de renda. Nos Estados Unidos, por exemplo, a regulação antitruste foi precedida por leis inglesas comuns contra o monopólio. A lei coorporativa moderna foi precedida pela política de Estado de corporações empresariais licenciadas; a regulação social federal, pela regulação social em nível de Estado. Na Europa, a propriedade pública tem sido o modo tradicional de regulação econômica. Embora a empresa pública possa remontar ao século XVII, e em alguns casos até antes disso, foi só no século XIX que seu uso se tornou difundido com o desenvolvimento do gás, da eletricidade, da indústria da água, das ferrovias, dos telégrafos e, mais tarde, dos serviços de telefonia. Essas indústrias, ou parte delas, demonstraram as características de monopólios naturais. Assim, a propriedade pública justificou-se pela necessidade de proteger os consumidores da exploração por monopólios privados.

Entretanto, é importante perceber que a nacionalização de indústrias-chave foi justificada a partir de uma série de fundamentos: não apenas para eliminar o poder político e a suposta ineficiência econômica de monopólios privados, mas também para estimular o desenvolvimento econômico, favorecer regiões ou grupos sociais específicos, fomentar a "democracia industrial" e garantir a segurança nacional. Essa multiplicidade de objetivos reduziu a *accountability* a um ponto de fuga, mas, no curto prazo, facilitou em muito

a formação de coalizões de apoio. Independentemente da multiplicidade de objetivos e de justificações ideológicas, a suposição central foi sempre a de que a propriedade pública aumentaria a capacidade do governo de regular a economia e proteger o interesse público. Empresas públicas moldariam a estrutura econômica diretamente por meio de suas decisões de produção e indiretamente por meio de suas decisões de preço. Nos primórdios da nacionalização parecia axiomático que a imposição de padrões de preço e qualidade de interesse público poderia ser alcançada de forma mais eficaz por meio da tomada de decisões flexíveis inerentes à estrutura da propriedade pública — critério administrativo considerável, em teoria sujeito apenas a responsabilização política — do que por controles legais formalizados, impostos por uma agência externa e sujeitos a apreciação judicial.

A experiência subsequente demonstrou que o controle e a propriedade pública não são, de forma alguma, a mesma coisa. Na verdade, o problema de impor controle público eficaz sobre empresas nacionalizadas provou-se tão intratável que o objetivo principal para o qual ele havia sido supostamente criado — a regulação da economia no interesse público — foi quase esquecido. Após a Segunda Guerra Mundial, a legislação que, na França, no Reino Unido e em outros países europeus, levou muitos grandes empreendimentos à propriedade pública tendeu a estipular objetivos de natureza geral e passou a ver a função de administradores de empresas públicas como a de administradores do interesse público. Entretanto, a ideia de uma noção isenta de problemas do interesse público mostrou-se ilusória. Economistas observadores logo reconheceram os perigos de uma disposição institucional na qual os objetivos fossem múltiplos e mal definidos, de forma que era muito difícil determinar *ex post* se eles haviam sido de fato alcançados ou não. De certo modo, as empresas nacionalizadas obtiveram o pior dos dois mundos: faltava a elas direção adequada do Estado para orientar estratégias de longo prazo e, ao mesmo tempo, estavam sujeitas à intervenção do governo em suas operações diárias. As empresas enfrentavam, por exemplo, pressões políticas para evitar demissões temporárias mais intensas do que enfrentavam as empresas privadas. Intervenções ministeriais detalhadas, especialmente em decisões de preços e de pessoal, geralmente eram mais exercidas por meio de processos informais e até mesmo secretos do que por ordens oficiais, gerando efeitos perversos em termos de responsabilização.

Deve-se observar que a nacionalização falhou em grande medida não apenas como modo de regulação econômica, mas também no que diz respeito aos objetivos sociopolíticos de proteção ao consumidor e responsabilização

democrática. As empresas britânicas nacionalizadas, por exemplo, tentaram, mais arduamente do que as corporações públicas de outros países, a criação de mecanismos para a proteção dos consumidores. Os anos 1940 testemunharam a criação de conselhos do consumidor ou comitês consultivos que lidavam com reclamações e opinavam sobre aumentos de preço e outras propostas políticas, e alguns dos conselhos mais ativos até se esforçavam para se encarregar de auditorias de consumo. Na prática, o registro desses conselhos do consumidor foi geralmente desanimador. Os conselhos raramente utilizavam registros de queixas para defender mudanças políticas gerais e, apesar de em alguns casos haver um requisito legislativo de que eles fossem consultados antes dos aumentos de preços e sobre os planos gerais do conselho, tais consultas eram atrasadas e superficiais. Paradoxalmente, os poderes dos conselhos do consumidor eram modestos em razão da visão oficial dos gestores de empreendimentos públicos como administradores do interesse público.

Além disso, a responsabilização do parlamento era mais um mito do que uma realidade, uma vez que os parlamentares não possuíam nem o tempo, nem a experiência ou as informações necessárias para supervisionar empresas industriais de grande porte. Autoridades, por outro lado, geralmente resistiam a propostas de que corporações públicas deveriam ser tratadas da mesma forma que monopólios privados. Isso significou generosas isenções da legislação antitruste e também — tendo em vista a relutância tradicional de juízes europeus em considerar assuntos de política econômica e social como sujeitos a julgamento — da revisão judicial das decisões de gestores públicos. Parece justo concluir que o consumidor europeu estava menos bem protegido em face das corporações públicas do que o consumidor americano em face dos monopólios privados sujeitos a controles legais impostos por órgãos regulatórios independentes, apoiados por um sistema judicial poderoso.

A falha da propriedade pública como um modo de regulação favoreceu a difusão de um modo alternativo pelo qual indústrias consideradas impactantes ao interesse público (como as empresas de serviços públicos) são abandonadas ou devolvidas para mãos privadas, porém estão sujeitas a regras desenvolvidas e aplicadas por agências ou comissões especializadas sobre o fundamento de um mandato legislativo específico: regulação legislativa. Tais órgãos são geralmente estabelecidos por lei como autoridades independentes, no sentido de que são autorizados a operar fora da linha de controle hierárquico ou supervisão pelos departamentos de governo central. Na Europa esse modo de regulação representa um desenvolvimento razoavelmente recente, apesar de alguns precedentes do século XIX na Grã-

Bretanha e na Alemanha. Nos Estados Unidos da América, por outro lado, a tradição da regulação por agências independentes combinada com os poderes de regulação, função jurisdicional e execução remonta à lei Interstate Commerce Act (Lei de Comércio entre Países) de 1887, em nível federal, e até antes, em estados como Nova York, Massachusetts e Wisconsin. A rejeição da nacionalização como uma opção política e economicamente viável (embora o domínio público não fosse desconhecido nos níveis estadual e municipal) refletiu na crença geralmente aceita de que mercados funcionam bem em circunstâncias normais, de forma que a interferência do governo deveria estar limitada a casos claros de falha de mercado. Com a Interstate Commerce Act, o Congresso dos Estados Unidos delegou seu próprio poder de regular uma parte importante do comércio entre países, especialmente o tráfego ferroviário entre países, a uma agência designada especialmente para esse fim, a Interstate Commerce Commission (ICC) (Comissão de Comércio entre Países). Essa foi uma inovação institucional importante. A novidade, no que diz respeito à administração tradicional, consistiu não apenas na definição precisa do escopo das atividades da ICC — uma indústria específica —, mas, mais ainda, nos amplos poderes conferidos à comissão nessa área limitada. Precisamente por causa dessa ampla delegação de autoridade executiva, legislativa e judicial, a ICC e outras comissões regulatórias independentes (IRCs) posteriores foram, no fim, acusadas de constituir uma "quarta agência de governo" politicamente irresponsável, nunca imaginada pelos modelos da Constituição. A *non-delegation doctrine* foi a primeira tentativa de resolver o problema normativo levantado pelo surgimento de um sistema moderno de regulação administrativa, a saber, que essas regulações são produzidas e aplicadas por agências não eleitas, em vez de pelo Congresso e pelas cortes. Por muitas décadas, a doutrina usufruiu de uma aceitação tão difundida que acabou sendo considerada o modelo tradicional de lei administrativa. O modelo concebe a agência regulatória como uma mera correia de transmissão para implementação de diretivas legislativas em casos específicos. Estatutos vagos, generalizados ou ambíguos criaram liberdade de ação e, assim, ameaçam a legitimidade de ação da agência. Portanto, ao aprovar as leis, o congresso deveria decidir todas as questões de política, e enquadrar seus estatutos em tais termos específicos que a regulação administrativa não implicaria o exercício de amplo arbítrio dos reguladores. Entretanto, no momento em que a Comissão de Comércio Federal foi estabelecida, em 1914, a agência recebeu essencialmente um cheque em branco autorizando-a a eliminar a concorrência desleal. As agências de New Deal receberam concessões ainda mais amplas de poder para regular setores específicos da economia "no interesse público".

A última vez que a Corte Suprema dos Estados Unidos usou a *non-delegation doctrine* foi em 1935, quando em *Panama Refining Co. v. Ryan* (293 US 388) e em *Schecter Poultry Corp. v. United States* (295 US 495) declarou inconstitucional a delegação na National Industrial Recovery Act (Lei da Retomada da Indústria Nacional).

A doutrina contra a delegação foi desfeita porque o caso prático para permitir o critério regulatório é irresistível. Ao mesmo tempo, entretanto, a questão sobre se e em que condições um Poder Legislativo deveria ser autorizado a delegar poderes de regulação a outras instituições ou agências do governo é central para a teoria e a prática de uma democracia constitucional baseada no princípio de separação de poderes. A tensão entre eficiência na tomada de decisões e princípios constitucionais cria o dilema de delegação de poderes regulatórios. De todo modo, a reiteração do princípio de não delegação da Corte Suprema dos Estados Unidos, somada a seu uso escasso para derrubar legislações, ilustra um esforço judicial contínuo de harmonizar o Estado regulatório moderno com noções tradicionais de separação de poderes, governo representativo e domínio da lei (Mashaw, Merrill e Shane, 1998). Questões normativas similares começaram a ser levantadas na Europa apenas durante as últimas décadas do século XX, quando a regulação legislativa implementada por agências mais ou menos independentes tornou-se um fator significativo em um número crescente de áreas da política. Um fator importante na difusão do novo modelo foi a percepção de que em muitos casos a privatização significaria apenas a substituição dos monopólios públicos por privados, a menos que as companhias recém-privatizadas estivessem sujeitas à regulação pública de lucros, preços e condições de entrada e serviços. Daí o aumento na Grã-Bretanha—a pioneira nesta área — de novos gêneros de "departamentos" regulatórios para as empresas de serviços públicos privatizados: o Departamento de Telecomunicações (criado em 1984), o Departamento de Abastecimento de Gás (1989), o Departamento de Serviços de Água (1989) e o Departamento de Regulação de Eletricidade (1990). Em paralelo, ainda que mais lentamente, desenvolvimentos institucionais foram ocorrendo na maioria dos demais países da Europa Ocidental. Além disso, os argumentos de apoio ao novo modo de regulação foram praticamente os mesmos em todos os lugares: a necessidade de especialização em assuntos altamente complexos e técnicos, combinada a uma função de regulação ou adjudicativa inapropriada para um departamento governamental; a separação de agências e governo é útil para a administração pública livre de ações políticas partidárias; agências oferecem maior continuidade de política do

que o Poder Executivo político, porque estão a um passo dos resultados das eleições; especialmente, a capacidade de agências independentes experientes de focar a atenção em problemas controversos, enriquecendo, dessa forma, o debate público (Majone 1996, e referências citadas a esse respeito).

Um fator adicional na difusão da regulação legislativa foi o notável crescimento de políticas regulatórias da Comunidade Europeia/União Europeia (CE/UE) desde a década de 1970, em razão de o orçamento da Comunidade ser muito pequeno para permitir iniciativas de larga escala em áreas centrais de atividades de assistência social pública — política social redistributiva e estabilização macroeconômica. O executivo da UE poderia aumentar sua influência apenas por meio da expansão do escopo de seus programas regulatórios: a regulação coloca uma parte considerável de poder nas mãos das autoridades de Bruxelas, apesar das restrições orçamentárias apertadas impostas pelos Estados-membros. Assim, na falta de um poder independente para taxar e pagar, a UE não teve alternativa senão desenvolver-se em um tipo quase puro de Estado regulatório. Ao mesmo tempo, a delegação de poderes regulatórios em nível europeu não diminuiu, mas, na verdade, aumentou a importância de instituições e políticas regulatórias em nível nacional. Esse aparente paradoxo é facilmente explicado. No sistema da Comunidade, a implementação da maioria das regras da CE/UE é responsabilidade dos Estados-membros, que devem frequentemente criar novos órgãos, ou pelo menos expandir os existentes, para esse fim. Além disso, especialistas nacionais possuem um papel ativo na formulação de regulações europeias. Consequentemente, de forma a influenciar a substância dessas regulações e, então, implementá-las internamente, os Estados-membros foram forçados a desenvolver capacidades regulatórias em uma escala sem precedentes. Além dos modos de regulação discutidos na seção presente, um terceiro modo, a autorregulação, foi historicamente importante. Longe de ter se tornado obsoleta com a ascensão da agência modelo, como supõem alguns estudiosos, a autorregulação está na verdade se tornando cada vez mais importante, por conta de fatores econômicos, tecnológicos e institucionais, que serão discutidos na seção 3.

2. Falhas de regulação e de mercado

Nenhum modo de regulação está imune a falhas regulatórias de vários tipos. No caso da regulação do patrimônio público, as seguintes falhas foram

mencionadas na literatura: captura dos gestores públicos por políticos e por sindicatos; comportamento anticoncorrência através de monopólios públicos; metas ambíguas e inconsistentes delegadas a administradores públicos; coordenação precária entre diferentes empresas públicas; ausência de controle eficaz sobre empresas públicas pelo parlamento, pelas cortes ou até pelo ministro responsável. Os principais defeitos da regulação econômica legislativa parecem ser surpreendentemente análogos: captura dos reguladores pelas firmas reguladoras; regulação anticoncorrência; objetivos vagos ("regular no interesse público"); coordenação precária entre reguladores diferentes; responsabilização política insuficiente de agências reguladoras independentes (Majone 1996:18, tabela 1.1). Em função dessas analogias, argumentou-se que não há diferença de mercado entre, digamos, os antigos ministérios de correio e telecomunicações europeus e os monopólios americanos de capital fechado, porém regulados publicamente, como a AT&T antes da desregulamentação. Entretanto, tais analogias não podem ser levadas tão a sério. Assim, se é verdade que a regulação legislativa nos Estados Unidos tem frequentemente restringido a competição entre empresas existentes e limitado novas entradas, na Europa, a posição monopolista das empresas públicas foi sempre definida por lei e, em alguns países, até mesmo garantida por disposições constitucionais. De qualquer forma, até agora tais debates têm apenas interesse histórico; outras questões são significativas hoje.

O mesmo pode ser dito sobre algumas das mais antigas teorias de regulação legislativa. Por exemplo, a chamada teoria econômica (ou positiva) de regulação, iniciada por George Stigler em 1971 e mais adiante desenvolvida por Peltzman, Becker e outros economistas da escola de Chicago, enfatizou o tema da captura regulatória. A tese central de Stigler era de que a regulação é obtida por uma indústria, e designada e operada principalmente em seu benefício. Mas se isso fosse uma verdade generalizada, então sugeriria que tanto indústrias naturalmente competitivas quanto naturalmente monopolistas deveriam atrair a regulação econômica. Na realidade, indústrias mais estruturalmente competitivas nunca foram submetidas à regulamentação econômica. Além disso, não é obvio, dadas as suposições, o motivo pelo qual a desregulamentação jamais deveria ter ocorrido, enquanto a evidência empírica de captura é bem fraca no caso de regulação social. Por outro lado, esses desenvolvimentos e outros relacionados são perfeitamente compreensíveis da perspectiva de uma teoria normativa de regulação, de acordo com a qual a regulação é empreendida para corrigir vários tipos de falhas de mercado: falha de competição, externalidades negativas, falhas de informação, provisão

insuficiente de bens e serviços públicos — como a defesa nacional — e a existência de "mercados incompletos".

De acordo com Stiglitz (1988: 77-78), mercados privados são incompletos sempre que falham na provisão de bens e de serviços, mesmo que o custo para provê-los seja inferior ao que os indivíduos estejam dispostos a pagar. Dessa forma, mercados privados geralmente falharam em prover garantias para muitos riscos importantes enfrentados por indivíduos, e autoridades encarregaram-se de uma série de programas de garantia motivados por essa falha de mercado. Na década de 1930, após as falências bancárias da Grande Depressão, o governo federal americano fundou o Federal Deposit Insurance Corporation: o banco paga às corporações prêmios anuais, o que fornece garantia para depositantes em relação à perda das economias provenientes da insolvência dos bancos. É interessante notar que em diversos países europeus o mesmo problema foi enfrentado por meio de um acordo autorregulatório: a garantia é fornecida, não pelo governo, mas pelas associações bancárias nacionais, como a ABI na Itália. Outros exemplos nos quais governos tentaram "completar" mercados privados de seguros por meio de programas de garantias públicas (geralmente compulsórias) são os programas agrícolas, fornecendo garantias contra riscos enfrentados por fazendeiros, riscos estes decorrentes da flutuação de preços, bem como garantias governamentais de empréstimos para financiamento de estudantes em sua formação universitária. Entretanto, como salientado por Stiglitz, embora a ausência de mercados de seguros privados adequados, ou imperfeições de mercados de capitais, possa apresentar a justificativa normativa para certos programas públicos, esses mesmos programas podem ser desenvolvidos e implementados para buscar também outros objetivos, como transferir recursos de uma forma disfarçada. Assim, programas agrícolas não apenas estabilizam os preços recebidos por fazendeiros, mas também aumentam substancialmente sua renda média, em boa parte por meio de preços mais altos que consumidores devem pagar por produtos agrícolas. Similarmente, o objetivo inicial de disponibilizar empréstimos para estudantes associou-se a um segundo objetivo, subsidiar a educação: os juros cobrados geralmente estavam abaixo das taxas de mercado.

A observação feita por Stiglitz sobre o uso do mesmo instrumento político para alcançar objetivos é suficientemente importante para merecer ser mais enfatizada com a ajuda de um exemplo da UE. Ao longo dos seus mais de 20 anos de história, a Common Fisheries Policy (CFP) (Política Comum de Indústrias de Pesca) falhou muito em seu intuito de conservar recursos da indústria de pesca, apesar de suas aparentes vantagens institucionais sobre

outros regimes de pesca internacionais. O problema é que a CFP foi moldada mais por questões de interesse sobre os poderes da Comunidade do que sobre medidas de conservação eficazes. Paradoxalmente, o principal culpado pela falha na conservação das indústrias de pesca sob a CFP é, por outro lado, o admirável princípio de não discriminação no campo da nacionalidade. Pelo fato de todos os pescadores da UE poderem atuar ao longo da costa de qualquer Estado-membro, o problema da área pública internacional — cuja resolução foi tentada pelas Nações Unidas com a adoção de Zonas Econômicas Exclusivas de 200 milhas — foi perpetuado. A percepção de que o acesso igualitário leva à pesca excessiva, por sua vez, resultou na perda da legitimidade da CFP, especialmente entre pescadores ingleses e irlandeses. Esses pescadores tendiam a ver a CFP como uma política voltada para a redistribuição em vez de para a conservação, e temiam que sua conformidade com cotas resultasse simplesmente em pescadores estrangeiros pescando o peixe (Majone 2005: 111-114).

Podemos concluir esta breve discussão de teorias da regulação e falha regulatória com a observação de que teorias positivas e normativas deveriam ser vistas como complementares em vez de mutuamente exclusivas. Teorias positivas, tais como a teoria econômica da escola de Chicago, melhoraram bastante nosso entendimento do processo regulatório, e das restrições que enfrentam até os reguladores com maior espírito público. Porém, mesmo quando a regulação é mais bem explicada pelo poder político e econômico de grupos em busca de objetivos egoístas, aqueles que tentam justificá-la devem apelar para os méritos da causa. Legisladores, gestores, juízes, estudiosos e o público como um todo desejam saber se a regulação é justificada. Todos eles buscam padrões em relação aos quais julgar o sucesso de uma política e os méritos de programas específicos iniciados dentro da estrutura dessa política.

3. Autorregulação

Como mencionado anteriormente na seção 1, um terceiro modo importante de regulação é a autorregulação. Esse modo possui uma longa tradição entre os ofícios e as profissões, mas, em tempos mais recentes, ele se estendeu a outras áreas, como pensões profissionais, segurança industrial, padronização técnica e serviços financeiros. Uma organização autorregulatória (SRO, *self-regulatory organization*) pode comandar normalmente um nível maior de experiência e conhecimento técnico de práticas na área pertinente do que uma

agência pública. Uma segunda vantagem é que as regras lançadas por um órgão privado são menos formalizadas do que as regras lançadas por regimes regulatórios públicos. Essa informalidade reduz o custo de regulamentação, facilita a rápida adaptação das regras a novos conhecimentos tecnológicos e a condições econômicas em transformação, e permite uma aplicação mais flexível. Em termos de velocidade e eficiência, as vantagens da autorregulação sobre a regulação legislativa podem ser significativas, como sugerido pelo exemplo a seguir. Antes da promulgação da Occupational Safety and Health Act (Lei de Segurança e Saúde no Trabalho) dos EUA, em 1970, padrões de substâncias tóxicas no local de trabalho eram determinados pela American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH) (Conferência Americana de Higienistas Industriais do Governo) — uma organização privada, apesar de seu nome. A Lei OSH estabeleceu uma nova agência federal, a Occupational Safety and Health Administration (OSHA) (Administração de Segurança e Saúde no Trabalho), para substituir a ACGIH como o órgão principal de estabelecimento de padrões (padrões da OSHA são legalmente obrigatórios, enquanto os valores limite da ACGIH são padrões voluntários ou consensuais). Em meados dos anos 1980, entretanto, a OSHA reduziu os limites de exposição de 10 substâncias e estabeleceu padrões de "prática de trabalho" para outras 13 substâncias químicas, ao passo que a ACGHI havia reduzido os limites de exposição de aproximadamente outras 200 mais. Como mostrou John Mendeloff, padrões federais são geralmente muito rígidos e dispendiosos para justificar os benefícios que eles conferem. Ao mesmo tempo, o ritmo lento do estabelecimento de padrões pela agência significa que muitos riscos sérios não são absolutamente abordados: excesso de regulação leva à regulação insuficiente (Mendeloff, 1988).

A Comunidade Europeia enfrentou uma situação um tanto similar nos anos 1970. Após a adoção do General Program for the Removal of Technical Trade Barriers (Programa Geral para Remoção de Barreiras Técnicas do Comércio), a Comissão tentou harmonizar padrões técnicos pela CE por meio de diretivas estabelecendo especificações técnicas detalhadas para produtos únicos ou grupos de produtos. Essa abordagem, no entanto, falhou completamente. Em função da complexidade técnica dessas questões, levou-se tempo demais para produzir diretivas oficiais harmonizantes que geralmente cobririam apenas uma pequena faixa de produtos. No mesmo período, órgãos privados e semiprivados de privatização nos Estados-membros produziriam centenas de normas técnicas por ano, de tal modo que um vácuo regulatório grave desenvolveu-se desde o começo. Reconhecendo a falha da abordagem

tradicional, o Conselho da CE aprovou em 1985 uma "Nova Abordagem para Harmonização Técnica e Normatização". Sob a nova abordagem, a regulação da CE é restrita a requisitos essenciais de segurança e saúde, enquanto especificações técnicas são apontadas por normas não legalmente obrigatórias definidas por órgãos como o Comitê Europeu de Normatização (CEN) e o Instituto Europeu de Normas de Telecomunicações (ETSI). Como se trata de associações de direito privado, a nova abordagem *de facto* delega a regulação técnica para as SROs.

O risco de captura dos reguladores pelos interesses regulados existe também no caso de autorregulação. Na realidade, de acordo com alguns críticos, com a autorregulação a captura regulatória está lá desde o início. Monitoramento é outro problema em potencial. Como já mencionado, um importante, senão o principal motivo pelo qual a regulação é confiada a SROs é que profissionais estão propensos a ser mais bem informados do que as autoridades públicas a respeito do que está acontecendo em seus campos de atividade. Assim, as SROs estão em melhor posição para detectar e expor negligências profissionais, porém sua propensão para punir infratores é provavelmente menor do que a de um regulador público. Uma solução possível é um sistema de dois níveis, no qual uma agência pública atue, sobretudo, como um regulador de reguladores, com as SROs lidando diariamente com regulamentação e supervisão. Essa foi eficazmente a estrutura regulatória definida na Inglaterra sob a Financial Services Act (Lei de Serviços Financeiros) de 1986, com a Securities and Investment Board (Comissão de Mercado de Valores) supervisionando uma série de SROs que regulam vários serviços financeiros, como a administração de fundos de pensão ou a venda de seguros de vida. Entretanto, episódios como o furto descontrolado de Robert Maxwell aos fundos de pensão de suas empresas e a propagada venda enganosa de seguros de vida demonstraram que o sistema não era muito eficaz.

Apesar dos problemas impostos pela autorregulação, uma série de tarefas importantes que eram designadas a governos centrais é hoje exercida por organizações privadas e cada vez mais transnacionais. Embora haja uma forte ligação histórica entre normatização e o surgimento do estado territorial soberano (Spruyt, 1994), as visões atuais de normatização mudaram radicalmente como resultado do avanço da globalização, do desenvolvimento da tecnologia e a crescente variedade e sofisticação de normas técnicas. Já há alguns anos, a OECD observou que todos os países industrializados tendem a convergir em direção a uma maior ênfase em autorregulação e padrões não obrigatórios. Um amplo mercado como o dos Estados Unidos é reconhecido

pela alta descentralização do seu sistema de normatização. Existem literalmente centenas de organizações envolvidas no desenvolvimento de padrões. O American National Standards Institute (Ansi) (Instituto Nacional Americano de Padrões), uma organização privada, coordena padrões privados, aprova padrões como Padrões Nacionais Americanos e representa os Estados Unidos em organizações de padrões internacionais. Na prática, entretanto, apenas cerca de metade de todas as organizações de definições de padrões participa do sistema Ansi, e muitas organizações que não participam, como a American Society of Testing (Sociedade Americana de Ensaios), são tão reconhecidas internacionalmente como a Ansi (Casella, 1996). Uma explicação teórica interessante desses progressos será discutida na seção 5.

4. Da regulação econômica à regulação social

Os estágios iniciais de regulação econômica na Europa foram profundamente influenciados pela experiência centenária do Estado regulatório americano. Essa influência inicial é especialmente evidente na regulação relativa à concorrência, uma vez que, historicamente, o comprometimento com a política da concorrência foi muito mais fraco na Europa do que nos Estados Unidos. Deste lado do Atlântico, cartéis e acordos restritivos eram tradicionalmente aceitos, ou como uma expressão de liberdade de contrato, como na Grã-Bretanha, ou como instrumentos de racionalização e política industrial, como na Alemanha. Pressões externas poderosas foram necessárias para modificar atitudes tão profundamente arraigadas, e estas eram aplicadas pelos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial, especialmente na Alemanha. No entanto, com a diminuição da "hegemonia consensual" dos Estados Unidos na Europa, o tipo de influência direta evidente nos tratados europeus iniciais tornou-se cada vez mais impossível. Contudo, modelos americanos permaneceram importantes para os reguladores europeus nos anos 1960 e 1970, especialmente em novas áreas da política, como meio ambiente, segurança nuclear e proteção do consumidor. Não é difícil explicar o papel pioneiro dos Estados Unidos na regulação econômica, considerando-se, por um lado, a relutância ideológica em nacionalizar indústrias, e, por outro, o desenvolvimento precoce da produção em massa e da distribuição em larga escala, além da concentração de poder econômico que já estava bem avançada nos anos 1880. Mas liderança em regulação social não pode ser explicada da mesma forma. Certamente não se trata de que nos anos 1960

o meio ambiente estivesse mais poluído ou o consumidor menos protegido nos Estados Unidos do que na Europa. Uma hipótese plausível (Majone, 1996) é a de que, como os Estados Unidos estavam "atrasados em matéria de assistência social" comparados à Europa, o país poderia dedicar à regulação social os recursos políticos e financeiros que na Europa eram absorvidos pelas crescentes necessidades do estado de assistência social. Também a cultura política prevalecente — mais pluralista do que corporativa — favoreceu tal desenvolvimento. De todo modo, a regulação social tende a ser politicamente menos controversa do que a política social em um país como os Estados Unidos, onde a ideologia de mercados livres, soberania do consumidor e meritocracia sempre desfrutaram de forte apoio popular.

O crescimento da regulação social contribuiu para uma transformação significativa do Estado regulatório americano. A forma organizacional estereotípica em regulação econômica foi a comissão reguladora independente. Como vimos, IRCs obtiveram liberdade de ação substancial por meio de mandatos amplos e vagos a título de regular "no interesse público": daí o apelo intuitivo da teoria da captura regulatória. No caso de regulação social, o Congresso e o presidente criaram agências com chefia única localizadas diretamente dentro da agência executiva, e atribuíram a elas tarefas claramente definidas, algumas vezes inclusive prazos até quando as tarefas deveriam ser cumpridas. A independência da agência era agora protegida pela cultura política prevalecente, não pelo estatuto (seção 8). Houve também mudanças processuais significativas, em grande medida relacionadas à distinção entre regulamentação e função jurisdicional. Uma função jurisdicional, como uma licença, é individualizada no sentido de que a decisão resultante tem um destinatário — diferente da regra, que é geral. Sob a Administrative Procedure Act (APA) (Lei de Procedimentos Administrativos) de 1946 dos EUA, a função jurisdicional da agência foi feita para se assemelhar à função jurisdicional de corte, incluindo o processo antagônico de obtenção de evidências por meio de apresentações das partes contendentes, e o requisito de um registro escrito como a base para a decisão da agência. Por outro lado, os requisitos da APA para regulamentação eram menos exigentes. Diferenças em requisitos para função jurisdicional e regulamentação não importavam muito, desde que a maioria da regulação fosse econômica, tratando com definição de taxas e distribuição de licenças (licenciamento) e, daí, recorresse em muito à função jurisdicional. Entretanto, com o crescimento da regulação social, a regulamentação (por exemplo, estabelecimento de padrões) tornou-se muito mais importante. Por essa razão, cortes americanas começaram a desenvolver um órgão de grande

porte de novos requisitos processuais e rigorosos padrões de revisão judicial para procedimentos de regulação, levando a uma progressiva judicialização de procedimentos regulatórios. As implicações dessas mudanças serão discutidas rapidamente na conclusão (seção 8).

Na UE, política social é predominantemente regulação social: proteção ambiental, saúde e segurança no trabalho, direito do consumidor, igualdade de gêneros e outras medidas antidiscriminação (Majone, 1996). Além disso, a área de seguros privados chamou atenção dos reguladores europeus. A partir de julho de 1994, seguros privados foram atraídos para o mercado europeu, com a Comissão muito ativa em estabelecer um único mercado de pensão profissional, com uma Diretiva relativa a Fundos de Pensão, entre outras medidas (Leibfried, 2005). O motivo principal para a ênfase sobre regulação social é, novamente, a restrição de orçamento apertado sob a qual a UE opera. O orçamento da UE é apenas um pouco maior do que 1% do PIB da União; além disso, é muito rígido e deve ser sempre equilibrado. A política social é claramente impraticável sob tais restrições financeiras. Entretanto, essa ênfase regulatória é também a indicação de mudanças significativas nas preferências políticas de cidadãos europeus, como sugerido pelo fato de a política ambiental ser sempre considerada a mais popular de todas as políticas europeias, apesar dos resultados um tanto decepcionantes. Por motivos que não podem ser discutidos aqui (Majone, 2005), inovações institucionais ou processuais em nível europeu têm sido muito mais modestas do que nos Estados Unidos. Uma inovação teórica que pode levar a um novo estágio de transformação do Estado regulatório, tanto na América quanto na Europa, é discutida na próxima seção.

5. Regulação como club goods

O avanço da integração econômica internacional, a crescente sofisticação da tecnologia e, especialmente, a heterogeneidade de condições socioeconômicas produzidas pela fusão de mercados em níveis bem diferentes de desenvolvimento são todos fatores que aceleram a velocidade da mudança regulatória. A significância deste último fator — aumentar a heterogeneidade socioeconômica, elevar o custo de regras harmonizadas e tornar o acordo sobre prioridades políticas mais difícil de ser alcançado — pode ser mais bem ilustrada com o exemplo da EU.

Deveria ser óbvio (embora raramente tenha sido mencionado no passado) que cada ampliação da União necessariamente modificasse o cálculo dos benefícios e os custos de integração: por um lado, a redução dos custos de transação tornada possível por regras harmonizadas, e, por outro, as perdas de assistência social impostas por regras menos precisamente adaptadas às preferências e aos recursos de cada Estado-membro. Desde que recursos e preferências sejam razoavelmente similares entre países, as vantagens da harmonização estão propensas a exceder as perdas da assistência social, porém, quando a heterogeneidade excede um determinado limite, o contrário será verdadeiro. Existem várias indicações de que na atual UE esse limite tenha sido excedido. Até o recurso para reconhecimento mútuo está ficando cada vez mais problemático: após a ampliação do *big bang* para o Leste, sindicatos e setores politicamente importantes de opinião pública nos Estados-membros mais antigos tornaram-se especialmente sensíveis às consequências distribucionais de reconhecimento mútuo. Temores de concorrência regulatória e "*dumping* social", que nos anos 1980 e 1990 não impediram a aplicação de reconhecimento mútuo a operações bancárias, à educação e às profissões, e mesmo ao movimento livre de bens sob a "nova abordagem" a normas técnicas — no caso da minuta de Diretiva de Bolkestein sobre Serviços —, resultaram em uma das batalhas mais violentas na história da CE/UE (Majone, 2009).

A teoria econômica dos clubes apresenta diretrizes úteis para avaliação dos custos e benefícios de regulações harmonizadas. Essa teoria, originalmente desenvolvida por James Buchanan (1965), foi aplicada por Alessandra Casella (1996) para estudar o papel da dimensão do mercado na formação de SRO, ou *clubs*, e especificamente, para modelar a interação entre o livre comércio e os dispositivos de padrões. Casella argumenta, *inter alia*, que, se nós pensarmos em padrões como desenvolvidos por organizações voluntárias de produtores e usuários, a "abertura de mercado modificará não apenas os padrões, mas também as coalizões que os expressam". "À medida que mercados se expandirem e se tornarem mais heterogêneos, coalizões diferentes se formarão entre fronteiras nacionais, e seus números aumentarão" (Casella, 1996:149). A relevância dessa observação se estende bem além da área de definição de padrões. Na verdade, a ênfase de Casella na heterogeneidade entre comerciantes como a força principal contra a harmonização em larga escala e para a multiplicação dos *clubs* sugere uma base teórica atraente para o estudo de integração diferenciada na UE (Majone 2008; 2009). Para entender a essência do argumento, precisamos recordar algumas definições e conceitos-chave.

Bens públicos puros, como a defesa nacional e a qualidade ambiental, são caracterizados por duas propriedades-chave: primeiramente, não custa nada para um indivíduo a mais desfrutar os benefícios dos bens públicos depois que eles são produzidos (propriedade conjunta de fornecimento). Em segundo lugar, é difícil ou impossível excluir indivíduos da fruição de tais bens (não excludabilidade). Um *club good* é um bem público cujos benefícios podem ser excluídos de determinados indivíduos: apenas a propriedade conjunta de abastecimento os detém. Uma associação estabelecida para fornecer bens públicos passíveis de exclusão é um *club*. Dois elementos determinam o tamanho ideal de um *club*. Um é o custo de produção de um *club good.* Em um *club* de grande porte esse custo é dividido entre mais membros. O segundo elemento é o custo, para cada membro do *club*, de um bem que não atenda definitivamente a suas necessidades ou preferências individuais. O segundo custo está propenso a crescer com o tamanho do *club*. Por conseguinte, o tamanho ideal é determinado pelo ponto no qual o benefício marginal da adição de um novo membro (ou seja, a redução de um custo *per capita* de produção do bem) seja equivalente ao custo marginal causado por uma divergência entre as características do bem — digamos, um padrão comum ou uma medida regulatória harmonizada — e as preferências dos membros individuais do *club*. Se as preferências e as tecnologias para o fornecimento de *club goods* forem tais que seja grande o número de *clubs* que possam ser formados em uma sociedade de determinado tamanho, então é possível uma distribuição eficiente desses *public goods* excluíveis por meio da associação voluntária de indivíduos em *clubs*. Com muitos *clubs* alternativos disponíveis, cada indivíduo pode garantir para si um equilíbrio satisfatório de custos e benefícios, pois qualquer tentativa de discriminá-lo induzirá a sua saída para um *club* concorrente — ou a criação de um novo.

Observe, casualmente, que em função da suposição de ser possível aderir a um novo *club*, ou mesmo criar um novo, algumas das críticas normativas de SRO (seção 3) são menos plausíveis em uma situação na qual diferentes SROs competem entre si oferecendo diferentes *club goods*. As críticas mais antigas se referiam a uma situação na qual um órgão de padronização, digamos, possuía um monopólio de estabelecimento de padrões *de jure* ou *de facto* em uma determinada área. Nas condições presentes, tais monopólios estão desaparecendo rapidamente, como mostrado pelos exemplos mencionados na seção anterior.

A pergunta importante hoje é: o que acontece à medida que a complexidade da sociedade aumenta, talvez como o resultado da integração

de mercados nacionais previamente separados? Pode-se demonstrar que, sob hipóteses plausíveis, o número de *clubs* tende a aumentar também, pois a maior diversidade de necessidades e de preferências torna eficiente produzir uma gama maior de *club goods*. As duas principais forças que impulsionam os resultados do modelo de Casella são heterogeneidade entre os agentes econômicos e custos de transação — os custos de comércio sob diferentes padrões. A implicação geral do modelo é que harmonização de cima para baixo só é desejável quando o mercado é relativamente pequeno e homogêneo. Em um mercado de grande porte, a harmonização tende a ser viabilizada não por uma política imposta de cima, mas pelo reconhecimento de necessidades ou preferências similares. O ponto principal é que regras são bens públicos, no sentido de que cumprem funções específicas julgadas desejáveis pela comunidade que as compartilha. Mas isso não significa que elas devam ser estabelecidas por sanção do governo. Uma boa regra, digamos, uma norma técnica, deve refletir as necessidades, as preferências e os recursos da comunidade de usuários, em vez de alguma visão do "interesse comum" definida centralmente. Mesmo em economias com culturas similares e, assim, preferências presumidamente semelhantes, "a quantidade de recursos dedicados a um meio ambiente limpo, à prevenção do trabalho infantil e à segurança das condições de trabalho será afetada pelas tecnologias a que cada sociedade tem acesso e aos recursos totais que ela comanda" (Casella, 1996:124). Além disso, padrões não são necessariamente definidos em uma base territorial (nacionais ou até supranacionais, por exemplo, a UE), mas de acordo com tipos de produto e a coalizão de agentes privados que propõem e adotam os padrões que podem estar fisicamente localizados em qualquer lugar. O fato de que na economia mundial integrada atual a comunidade relevante de usuários padrão não precisa ser territorialmente definida, distingue a visão tradicional do entendimento de padrões como uma classe especial de *club goods*.

Pense agora em uma sociedade composta não por indivíduos, mas por Estados nacionais. Associações de Estados soberanos (alianças, ligas, confederações) são tipicamente voluntárias e seus membros são exclusivamente designados para desfrutar determinados benefícios produzidos pela associação, de forma que a teoria econômica sobre *clubs* é aplicável também a esse contexto. Na realidade, como a exclusividade é mais facilmente imposta por tal contexto, muitos bens que são puramente públicos em nível nacional tornam-se *club goods* em nível internacional (Majone, 2005:20). Os *club goods* em questão podem ser segurança coletiva, coordenação política,

normas técnicas, regulamentações ambientais ou harmonização fiscal. Nesses e em muitos outros casos, países que não estejam dispostos a compartilhar custos são geralmente excluídos dos benefícios de cooperação entre países. Agora, conforme uma associação de Estados se expande, tornando-se mais diversificada em suas preferências, o custo da uniformidade na provisão de tais bens, ou seja, harmonização, pode aumentar drasticamente. Dessa maneira, sob as condições predominantes na UE atualmente, a harmonização centralizada tende a reduzir o bem-estar social agregado. A razão é que, novamente, quando países diferem significativamente em termos de recursos, preferências e prioridades políticas, as regulações que maximizam a assistência social agregada precisam ser diferentes, em vez de harmonizadas. Isso é verdadeiro mesmo no caso de harmonização mínima — a menos que o padrão mínimo seja tão baixo a ponto de ser excedido por todos os padrões nacionais, caso em que ele é simplesmente irrelevante. Como foi observado acima, até o reconhecimento mútuo, que no passado foi considerado uma alternativa viável para harmonização *ex ante*, pressupõe mais homogeneidade entre países do que o que pode ser considerado na União presente. Consequentemente, a teoria prevê um aumento no número de associações voluntárias para satisfazer à demanda crescente de normas mais precisamente moldadas aos diferentes requisitos de várias comunidades nacionais ou transnacionais. A teoria de *clubs* pode ser aplicada também a uma instituição típica de governo contemporâneo para explicar como redes são formadas e como elas se desenvolvem com o tempo.

6. A transformação do controle: corregulação e compatibilidade de incentivo

O compartilhamento de poder entre uma variedade de agentes públicos e privados é a principal característica da visão contemporânea de controle, como distinta não só do governo por um Estado centralizado, mas também dos "triângulos de relacionamento" de políticos, administradores públicos e privados, e líderes trabalhistas do corporativismo à moda antiga. Nesse sentido, "controle" pode ser entendido como uma mudança de hierarquias para redes, e maior ênfase em parcerias e governo integrado (Rhodes, 2006). Alguns autores consideram a prevalência de acordos de rede que incluem agentes públicos e privados como a característica que define o controle contemporâneo.

Casualmente, o leitor interessado pode encontrar muitas das ideias que estão sendo discutidas na literatura mais recente sobre a transformação de controle nos artigos produzidos pelo Bielefeld Interdisciplinary Project on Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector (Projeto Interdisciplinar Bielefeld sobre Direção, Controle e Avaliação no Setor Público) (Kaufmann, Majone, Ostrom, 1986), um projeto no qual Franz-Xaver Kaufmann obteve êxito ao focar a questão de como uma multiplicidade de agentes interdependentes pode ser coordenada nas longas cadeias de ação típicas de sociedades complexas. Dessa forma, a ideia de "importar" instituições privadas (mercados, redes profissionais, organizações sem fins lucrativos) para o setor público foi central para o núcleo conceitual do projeto Bielefeld. A mesma ideia é discutida atualmente, por exemplo, sob o rótulo de "controle colaborativo", definido por Donahue e Zeckhauser (2006:496) como "a busca de metas públicas escolhidas assertivamente por meios que incluem a mobilização dos esforços e o compartilhamento de critérios de produtores fora do governo". Note-se que em controle colaborativo, como definido por esses autores, cada parte tem uma função na definição não apenas dos meios pelos quais a meta deve ser alcançada (como em visões tradicionais de delegação), mas de alguns aspectos das metas em si: por exemplo, as limitações sob as quais as metas devem ser alcançadas. Como sabem os analistas políticos, a distinção entre metas e limitações é enganosa (Majone, 1989:84-86), e isso facilita recurso para o controle colaborativo.

Como as percepções da teoria dos *clubs*, as ideias da escola de novo controle não poderiam deixar de influenciar a teoria e a prática da regulação. Na verdade, em uma crescente variedade de áreas políticas, "a abordagem clássica à regulação — na qual o governo especifica o que deve ser feito para evitar danos à segurança, ao meio ambiente e à economia — está produzindo abordagens que concedem a empresas reguladas um grau de liberdade de ação" (Donahue e Zeckhauser, 2006:511). De acordo com esses autores, o reconhecimento por parte dos reguladores governamentais de que sofrem de um *deficit* de informação em relação a empresas reguladas é o motivo fundamental para compartilhar a liberdade de ação regulatória com gestores das empresas. Reformas regulatórias iniciadas nos Estados Unidos no final dos anos 1990 em áreas como política ambiental e segurança e saúde no trabalho incluem caracteristicamente negociação sobre regras e sua aplicação, maior tolerância de liberdade de ação de agências e muito mais escopo para flexibilidade em execução regulatória do que o permitido por abordagens legalistas convencionais. A Administração Federal de Segurança e Saúde

no Trabalho (OSHA), por exemplo, tentou abordagens que se baseiam em empresas que desenvolvem seus próprios planos de segurança do trabalhador, e tolera desvios de regras da OSHA em planos de outra forma eficazes.

A influência de ideias de novo controle na regulação está se tornando cada vez mais evidente também na Europa. Um exemplo importante é o método de corregulação, que combina ação legislativa e regulatória obrigatória com ações executadas por agentes mais interessados, valendo-se de suas experiências práticas. O resultado é um maior domínio das políticas em questão, mediante o envolvimento desses mais afetados pela implementação das regras em sua preparação e execução. Isso geralmente alcança melhor conformidade, mesmo quando as regras detalhadas são não obrigatórias. Outra consequência é mais liberdade de ação para os fiscalizados. Na UE, a corregulação foi usada em áreas como o estabelecimento de padrões de produtos e no setor ambiental, por exemplo, na redução de emissões de automóveis. Na realidade, a "nova abordagem" à harmonização técnica e à padronização, já mencionada na seção 3, pode ser considerada um exemplo inicial de corregulação, ou de controle colaborativo. Sob a nova abordagem, um fabricante pode escolher entre duas formas diferentes de demonstrar que seus produtos satisfazem aos requisitos essenciais de saúde e segurança: ele pode aplicar os padrões produzidos pelo órgão de padronização europeu apropriado, ou pode aplicar seu próprio padrão, caso em que deve ser capaz de demonstrar para um órgão de certificação aprovado que seus produtos estão em conformidade com os requisitos essenciais definidos pela diretiva europeia relevante. O sistema é completado pelo reconhecimento mútuo de procedimentos de teste e certificação. A distinção prática entre a abordagem antiga e a nova pode ser expressa em termos da conhecida distinção entre padrões de especificação e padrões de desempenho. A abordagem antiga baseava-se em padrões de especificação, que tendem a embrutecer a inovação, ao passo que a nova abordagem utiliza padrões de desempenho, que promovem a flexibilidade e a inovação, diminuem a burocracia e, assim, reduzem custos.

Como já mencionado, métodos de novo-controle, como parcerias público-privadas e corregulação, implicam que cada parte tenha sua função na definição não apenas dos meios, mas também dos aspectos da meta em si, por exemplo: algumas das limitações que definem a área do espaço da política dentro do qual soluções devem ser buscadas. Tais limitações podem surgir da necessidade de conceder aos setores envolvidos os incentivos para agir, de forma que, ao seguir seus próprios interesses, eles facilitem a realização da meta regulatória. Sob a abordagem de comando e controle, políticas

públicas raramente eram, quando eram, designadas a começar com uma consideração explícita dos incentivos dos vários agentes. A compatibilidade de incentivos é considerada atualmente uma importante condição de eficácia, e políticas regulatórias estão sendo reelaboradas para torná-la compatível com incentivos. Um exemplo de regulação compatível com incentivo em política ambiental é a introdução de direitos de poluição comercializáveis; outros exemplos serão mencionados na seção seguinte. A compatibilidade com incentivo é particularmente importante quando há assimetrias informativas, de forma que indivíduos possam deturpar suas informações privadas. É bem sabido que assimetrias informativas constituem um sério problema na provisão de bens públicos. Mesmo quando os bens públicos são fornecidos pelo governo e financiados por tributação, o nível de provisão é sempre inferior à demanda dos cidadãos. A dificuldade é o problema de divulgação de preferência: enquanto consumidores possam expressar suas opiniões sobre a conveniência de um bem privado no lugar de outro simplesmente optando por comprar ou não o bem, não há maneira eficaz semelhante pela qual cidadãos possam expressar suas opiniões sobre a conveniência de um bem público no lugar do outro. Mesmo em circunstâncias nas quais pessoas sejam consultadas sobre suas preferências, não é de forma alguma garantido que elas revelarão sinceramente suas preferências. Para obter informações confiantes é necessário criar incentivos apropriados na política (Milgrom e Roberts, 1992:145-146, onde vários exemplos são fornecidos).

Em 1985, Philip Selznick propôs uma definição de regulação legislativa que pareceu capturar todas as características essenciais desse modo de formulação de políticas públicas. Regulação, escreveu o sociólogo americano, é "o controle sustentado e focado exercido por uma agência pública, sobre os fundamentos de um mandato legislativo, sobre atividades que são geralmente consideradas desejáveis para a sociedade" (Selznick, 1985, citado em Majone 1996:9). O artigo no qual essa definição apareceu foi incluído em um volume intitulado *Regulatory policy and the social sciences* (Política regulatória e ciências sociais), que visava apresentar a regulação como um importante e interessante campo de pesquisa, não apenas para economistas, mas também para todos os cientistas sociais. Dessa forma, a definição de Selznick obteve, por assim dizer, um *status* canônico. Entretanto, comparando sua ênfase estatal com a importância da filosofia por trás de desenvolvimentos recentes, como controle colaborativo, corregulação e compatibilidade com incentivos, podemos apreciar o quanto mudaram as opiniões sobre a natureza do processo regulatório ao longo das últimas duas décadas. Cada vez mais, o

modelo hierárquico de formulações de políticas está sendo substituído por um modelo contratual (que inclui redes).

7. A abordagem contratual para a regulação

Desenvolvimentos recentes em regulação e controle regulatório como os discutidos nas duas seções anteriores foram influenciados — mais ou menos diretamente — pela nova economia institucional e, em particular, pelo paradigma transação-custo/contrato-teoria. Na linguagem da nova economia (veja especificamente Williamson, 1985: capítulo 3; Milgrom e Roberts, 1992:126-147; Furubotn e Richter, 2000: capítulo 5), um contrato é um acordo voluntário entre um grupo de pessoas ("parceiros contratuais"), que pode especificar o tipo de ação que cada pessoa deve executar, as regras e os procedimentos que irá usar para decidir assuntos no futuro, e o comportamento que cada um pode esperar dos parceiros. Independentemente de esses acordos terem *status* de contratos ou não, eles podem cumprir as mesmas funções dos contratos, e até mais. Na verdade, contratos podem ser completamente inarticulados e implícitos, sem força de lei que os embase, e ainda assim ser bastante eficazes. Naturalmente, a ideia de que políticas podem ser vistas de forma proveitosa como contratos é estranha para cientistas sociais que ainda se apegam à crença de que a característica essencial da política pública é seu caráter coercitivo e, portanto, presumem que o modelo de formulação de políticas de comando e controle tradicional ainda é válido. Há 30 anos, um notável cientista político americano, Theodore Lowi, sustentou que o uso legítimo de coerção é a característica governamental intrínseca. Em suas próprias palavras: "A governamentalização de uma função, isto é, promulgar uma política pública, é buscada porque a legitimidade de suas sanções torna seus controles sociais mais certamente eficazes" (Lowi, 1979:37). Uma das consequências da globalização, entretanto, foi tornar a credibilidade mais importante do que a coerção para o sucesso da política pública. Em função da crescente interdependência política e econômica, a política interna é cada vez mais projetada além das fronteiras nacionais, mas lá ela só é capaz de alcançar seus objetivos se for confiável. Uma política sem credibilidade pode ainda ser aplicada por meios coercitivos, mas apenas internamente e apenas mediante custos de transação crescentes. Mesmo que internamente, a crescente complexidade da política pública continua a desgastar a eficácia do modelo de comando e controle. A característica única mais importante

das formas mais novas de regulação econômica e social é que seu sucesso depende de influenciar as atitudes, os incentivos, os hábitos de consumo e os padrões de produção de milhões de indivíduos e milhares de empresas, associações privadas e unidades locais de governo. As tarefas confrontadas pelos formuladores de políticas atualmente são difíceis não apenas por lidar constantemente com assuntos tecnologicamente complexos, mas ainda mais porque elas visam fundamentalmente mudanças de expectativas. Além disso, por esse motivo a credibilidade tornou-se uma condição essencial de eficácia política.

Como alcançar comprometimentos confiáveis é a questão-chave na abordagem contratual de formulação de políticas. Para esclarecer são necessárias mais algumas definições. Um contrato completo é um acordo que especifica precisamente o que cada parceiro deve fazer em cada circunstância possível, e organiza a distribuição de benefícios e de custos em cada contingência, de forma que cada parte considere ser ideal cumprir com os termos do contrato. A reflexão por um instante mostrará que as condições envolvidas na elaboração e aplicação de um contrato completo não podem ser satisfeitas na prática, exceto nos casos mais simples. Conhecimento prévio limitado, linguagem imprecisa, o custo do cálculo de soluções e o custo de registrar por escrito um plano de ação extremamente detalhado significam que nem todas as contingências podem ser previstas ou especificadas com precisão suficiente. Em resumo, muitos contratos, e certamente todos os contratos de longo prazo, são incompletos. Quando surgem contingências imprevistas ou ambíguas, as pessoas devem encontrar meios de adaptar seus acordos à nova situação. Uma possibilidade é renegociar o contrato *ex post*, porém essa própria possibilidade pode comprometer a credibilidade do acordo original, pois incentiva o comportamento oportunista, incluindo descumprimento. O medo do oportunismo pode impedir as partes de confiar umas nas outras o quanto deveriam para que houvesse eficácia. Por exemplo, corregulação — em teoria um método eficiente para resolver muitos problemas ambientais — pode ser rejeitada em favor de uma abordagem de comando e controle menos eficiente por falta de confiança suficiente entre os diversos agentes de política.

Uma resposta possível à incompletude contratual é o contrato relacional, no qual as partes não concordam sobre planos de ação detalhados, mas sobre princípios e procedimentos gerais, sobre os critérios a serem usados ao decidir o que fazer quando surgem contingências imprevistas, sobre quem possui quais poderes de agir e a gama de ações que podem ser realizadas, além dos mecanismos de resolução de disputa a serem usados caso ocorram

divergências. Resumidamente, um contrato relacional estabelece um acordo geral que enquadra toda a relação (por isso, seu nome), reconhecendo que é impossível concentrar toda a ação de negociação relevante no estágio contratual *ex ante*. Sua característica principal é a escolha de um mecanismo para adaptar o contrato a contingências imprevistas. Em muitas situações, uma parte terá muito mais autoridade para dizer qual adaptação deve ocorrer. Mas, se outros parceiros contratuais devem delegar tal autoridade discricionária, eles devem acreditar que esta será usada de forma justa e eficaz. Dessa forma, a parte a quem a autoridade é delegada deve ser a que tenha mais a perder com uma perda de reputação. Ela está propensa a ser aquela com perspectiva de prazo mais longo, maior visibilidade e maior frequência de transações: um juiz ou regulador, por exemplo.

A abordagem contratual para a regulação é especialmente relevante quando a atividade regulada se estende por um longo período, de forma a estarmos lidando com uma situação de contrato incompleto. Em uma situação como essa, como sabemos, a ênfase muda de uma especificação detalhada dos termos do acordo para um processo mais geral de ajuste dos termos do acordo ao longo do tempo — o estabelecimento, em efeito, de uma ampla estrutura que regule o relacionamento existente. A abordagem contratual relacional para regulação teve como precursor Victor Goldberg (1976), com referência específica ao caso das empresas de serviços públicos. De acordo com Goldberg, o papel do regulador pode ser concebido como o de um agente tanto dos fornecedores quanto dos consumidores, digamos, de eletricidade. O regulador monitora, aplica e revisa as regras que estruturam o relacionamento de longo prazo entre o produtor individual de eletricidade e os consumidores. Mais precisamente, o produtor firma contratos com consumidores individuais, com o conteúdo e interpretação desses contratos governados por outro nível de contrato: o "contrato coletivo" ou regulação, entre o produtor e o regulador. A função do último, como o agente tanto do produtor quanto dos clientes, é proteger o direito dos produtores de servir, bem como o direito dos consumidores de serem servidos.

Uma crítica normal à regulação econômica, especialmente por parte dos economistas da escola de Chicago, era de que essa regulação de empresas de serviços públicos (antes da privatização/desregulamentação) restringiu indevidamente a entrada de concorrentes e desencorajou a mudança tecnológica protegendo os produtores existentes de tecnologias competitivas. Barreiras de entrada certamente possibilitam ao produtor cobrar um preço mais alto no curto prazo do que ele poderia sem as barreiras. Mas essa análise

de curto prazo, de acordo com Goldberg, ignora a importância da proteção do direito de servir: "Teria a empresa entrado no mercado inicialmente sem alguma proteção da concorrência?". Teria ela entrado em termos tão favoráveis quanto entrou? Qual será a taxa de abastecimento de inovações no futuro se fornecedores potenciais perceberem que não estarão protegidos pelo regulador? (Goldberg, 1976:435). Em outras palavras, se enxergarmos a proteção proporcionada pelo regulador como prospectiva, podemos vê-la mais como um incentivo à inovação do que como um obstáculo. E se isso for verdade, um regulador que atue como o agente do consumidor desejará alguma proteção de produtores existentes em relação a tecnologias existentes. A proteção do direito de ser servido, como a proteção do direito de servir, não acontece sem custo, daí que o regulador deve equilibrar os benefícios de proteger o direito contra os custos que tal proteção acarreta. O ponto, entretanto, é que análises tradicionais, que não levam em consideração a natureza de longo prazo do contrato, tendem a focar apenas o elemento de custo do processo — basicamente os problemas de alocação estática inadequada — e ignoram a possibilidade de que alguns desses custos possam valer bem a pena.

Assim, a abordagem do contrato relacional para regulação apresenta uma perspectiva para examinar instituições e políticas regulatórias que é muito diferente daquela da abordagem neoclássica estática. A diferença é análoga à diferença entre a visão neoclássica estática de um equilíbrio competitivo e a visão dinâmica "austríaca" (Schumpeter, Hayek) de concorrência como um processo de descoberta. Victor Goldberg concluiu seu artigo pioneiro de 1976 com a esperança de que a estrutura contratual relacional abriria novas áreas de pesquisa de inovações em instituições regulatórias. Trinta anos mais tarde, as inovações que Goldberg estava antecipando são uma realidade em várias áreas da regulação, especialmente na regulação de empresas de serviços públicos. Nos anos 1970, a forma predominante de regulação da empresa de serviços públicos nos Estados Unidos era a regulação pela taxa de retorno (ROR, também chamada de regulação por "custo de serviço"). Esse método, longe de ser eficiente em relação a incentivo no sentido definido na seção anterior, na verdade cria incentivos perversos, como a tendência da empresa para substituir capital demais por outros insumos. Esse "efeito Averch-Johnson" se deve ao fato de que o lucro permitido sob a ROR varia diretamente com a base de taxa, ou seja, o capital investido. Por essas e outras razões, o governo britânico, quando privatizou monopólios como a British Telecom e o British Gas, decidiu introduzir um tipo de regulação compatível com incentivo, conhecida como "limite de preço" ou IPC-X, onde IPC é o índice de preços ao consumidor (ou seja, a taxa de inflação) e X é

um número que representa a eficiência aumentada esperada. O nível inicial de X foi estipulado pelo governo no momento da privatização, como parte do processo de privatização, e era para ser periodicamente redefinido pelo regulador como parte do processo regulatório contínuo. O método de limite de preço, agora amplamente adotado por muitos países europeus, e também pelos Estados Unidos, é um exemplo de regulação compatível com incentivos, pois fornece incentivos para as empresas assim reguladas para ser eficientes em relação aos custos — a empresa tem o direito de manter quaisquer lucros que puderem ser obtidos durante um período específico (e deve também absorver quaisquer perdas) — enquanto os consumidores têm autorização de compartilhar os ganhos de produtividade, pelo nível de X. Outras formas de regulação compatível com incentivos incluem o compartilhamento, pelos clientes e pela firma, dos ganhos da firma; e um "contrato social" por meio do qual os reguladores congelam os preços de serviços básicos ou essenciais, e adicionalmente podem requerer que a empresa invista novos recursos suficientes para manter a qualidade dos serviços; em retorno, os reguladores dão à empresa flexibilidade na forma como ela fixa o preço de seus serviços competitivos (Zajac, 1996).

8. Notas conclusivas

Como vimos nas páginas anteriores, cada mudança no modo, escopo ou nível de regulação — da propriedade pública à regulação legislativa, da regulação econômica à social, do nível nacional ao supranacional ou internacional — impõe mudanças extensas na forma como políticas regulatórias são elaboradas e implementadas. É de se esperar que a privatização e a regulação de regimes de pensão também irão requerer novas abordagens institucionais e conceituais. Na prática, uma série de desenvolvimentos recentes em controle regulatório parece ser especialmente relevante para os problemas com os quais esse projeto se relaciona. Estou pensando nessas inovações como corregulação, controle colaborativo, regulação compatível com incentivo, contrato relacional e também autorregulação, não na antiga versão "corporativista", mas como um arranjo para a provisão de *club goods* adaptados às necessidades e às preferências de determinadas comunidades. Mais genericamente, o *mix* de público/privado tão característico de políticas de pensão na Europa é alheio à teoria e prática de regulação à moda antiga, mas é bem compatível com as novas tendências discutidas neste capítulo.

O novo Estado regulatório que surge agora na Europa precisa não apenas de métodos atualizados, mas também de critérios normativos atualizados. Aqui, devo discutir brevemente três critérios que desempenharam um importante papel no antigo Estado regulatório e, adequadamente reformulados, continuarão sendo importantes no futuro: independência, responsabilização e eficiência. Sabemos que uma das consequências do novo foco em regulação social nos Estados Unidos durante os anos 1970 foi o abandono do modelo da comissão regulatória independente em favor de agências "administrativas" de chefia única firmemente entranhadas dentro da agência executiva do governo. Isso, no entanto, não significou o fim da independência. Em vez disso, a independência dos reguladores, no lugar de ser prescrita por lei, é agora mantida por uma cultura política suficientemente madura para perceber que um regulador não pode ser responsabilizado pelos resultados de suas decisões, a menos que tenha permissão para decidir de forma independente. Para avaliar o que isso significa concretamente, basta considerar como as agências "regulatórias" da UE operam. Como é de conhecimento geral, a Comissão usou a chamada doutrina Meroni para negar poderes reais de tomada de decisões às agências europeias: a Comissão faz as determinações finais sobre a recomendação feita por uma agência e as sujeita aos controles de comitologia usuais. Assim, órgãos regulatórios, como a Agência Europeia para Avaliação de Produtos Médicos (Emea) ou a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA), só têm permissão para fazer recomendações que, a princípio, não precisam ser seguidas pela Comissão. Esses arranjos acarretam custos que uma delegação mais clara de autoridade evitaria. Por exemplo, os executivos da Emea reclamam de que a necessidade de aguardar pela decisão formal da Comissão significa que um tempo precioso é perdido antes que um produto novo e possivelmente salvador de vidas chegue ao mercado. Além disso, a situação presente obscurece as linhas de responsabilização e, porque essa ambiguidade apresenta riscos para a própria Comissão, um dia pode ser chamada a arcar com a responsabilidade de decisões em cuja formatação ela não desempenhou nenhum papel (Majone 2005: 96-99).

Na seção 4 também vimos que, com o crescimento da regulação social, a regulamentação (por exemplo, definição de padrões) tornou-se muito importante e, como consequência, as cortes americanas começaram a desenvolver um órgão de grande porte de novos requisitos procedurais e padrões rígidos de revisão judicial para tais procedimentos. Com o tempo, a APA de 1946 foi integrada por vários novos estatutos: a Freedom of Information Act (Foia) (Lei sobre Liberdade de Informação) foi aprovada em 1966 e alterada várias vezes

desde então; a Federal Advisory Committee Act (Lei do Comitê Consultivo Federal), decretada em 1972; e a Government in the Sunshine Act (Gitsa) (Lei do Governo na Transparência), de 1976. O mais importante desses estatutos, o Foia, foi adotado em resposta a reivindicações de que vários documentos essenciais, e outras informações que fundamentam importantes decisões das agências, não estavam disponíveis para o público, prejudicando, assim, os direitos de cidadãos e da mídia de monitorar o desempenho governamental. A lei dá aos cidadãos o direito de inspecionar todos os registros de agências que não estejam incluídos em algumas categorias específicas, como segredos comerciais e registros cuja divulgação deveria constituir uma invasão de privacidade, ou que comprometeria uma investigação de execução de uma lei. Para reduzir ainda mais as chances de que uma agência pudesse manipular a Foia em sua própria vantagem, a lei exige que a agência comprove a necessidade de não disponibilizar a informação — em vez de exigir do cidadão a comprovação de que deve disponibilizá-la. Em resumo, o critério que reguladores responsáveis devem ter pode ser controlado com eficácia por meios indiretos e amplamente processuais.

Em seus escritos pioneiros sobre "Processos administrativos como instrumentos de controle", McCubbins, Noll e Weingast (1987) usam os estatutos recém-mencionados como evidência de que regras procedurais não são apenas meios de garantir justiça e legitimidade na tomada de decisão das agências. Elas também cumprem funções de controle importantes. Além de reduzir a desvantagem informacional de executivos políticos, de setores envolvidos e cidadãos em geral, procedimentos podem ser projetados de forma que garantam que decisões administrativas serão capazes de responder aos eleitores que a política deveria favorecer. Por exemplo, os requisitos processuais sob a APA, a Foia e a Gitsa reduzem a vantagem de uma agência especializada sobre suas entidades políticas de várias formas. Em primeiro lugar, agências não podem apresentar entidades políticas como um fato consumado. Eles devem anunciar sua intenção de considerar uma questão com bastante antecedência a qualquer decisão. Em segundo lugar, as provisões de aviso e comentário garantem que a agência fique informada quanto a quem são os setores envolvidos pertinentes e observe os impactos distributivos associados a várias ações. Em terceiro lugar, a sequência inteira de tomadas de decisões da agência: percepção, comentário, coleta de evidências e construção de um registro em favor de uma atitude tomada, proporciona várias oportunidades para que as entidades políticas respondam quando a agência procura se mover em uma direção que as entidades não aprovem. Por fim,

a ampla participação pública, que os estatutos facilitam, também funciona como um avaliador de interesse e controvérsia política, fornecendo aviso antecipado sobre consequências distributivas sérias das decisões que a agência tem propensão a tomar na ausência de intervenção política. Na Europa, também, o novo Estado regulatório terá de contar amplamente com meios processuais que garantam níveis satisfatórios de responsabilização e controle, preservando, ao mesmo tempo, a autonomia de tomadas de decisões regulatórias em casos individuais.

Algumas palavras conclusivas sobre o critério normativo de eficiência. De acordo com a definição padrão, uma escolha política é eficiente se não houver disponível uma alternativa que seja universalmente preferível em termos das metas e preferências das pessoas envolvidas. Assim, a eficiência ou a ineficiência de uma escolha é sempre relativa a algum conjunto específico de indivíduos cujos interesses estejam sendo levados em consideração, e também relativa a um dado conjunto de opções viáveis. Segue-se que uma escolha eficiente pode tornar-se ineficiente quando mudam as pessoas ou as limitações, ou ambas. Outra distinção importante, já mencionada em relação ao modelo de regulação de contrato no longo prazo (relacional) de Victor Goldberg, é entre eficiência estática e dinâmica: restrições sobre a concorrência, por exemplo, que são consideradas ineficientes de uma perspectiva do equilíbrio estático, podem ser dinamicamente eficientes. Novamente, uma conquista eficaz dos interesses de longo prazo das entidades reguladoras pode exigir que barreiras sejam erguidas para suas buscas em interesse próprio no curto prazo (Goldberg, 1976: 433).

Talvez a limitação mais importante sobre a eficiência como um critério normativo é que esta pode não identificar uma posição exclusiva na fronteira da eficiência (Pareto). Em princípio, existem infinitamente muitos pontos na fronteira, de forma que critérios adicionais de escolha são necessários. Na economia de assistência social, a ambiguidade é resolvida por meio da identificação do ponto no qual a função da assistência social tangencia a fronteira da eficiência, mas esta é uma solução puramente teórica. Na prática, o critério utilizado pelos formuladores de políticas e juízes são justiça e razoabilidade. Até mesmo o economista Goldberg evita "tentar desenvolver qualquer critério rigoroso para eficiência e, em vez disso, contenta[-se] em julgar arranjos por alguns critérios 'razoáveis'" — enquanto admite que, tendo escalado "as vertiginosas alturas de otimalidade, é difícil e um pouco anticlímax ter que sondar as profundezas sombrias da razoabilidade" (Goldberg, 1976:432).

É importante compreender claramente os limites do critério de eficiência, mas igualmente importante é evitar o erro de pensar que esse critério seja irrelevante. Como vimos na seção 2, por exemplo, eficiência é também um princípio positivo com algum poder preditivo: ela explica por que a maioria das indústrias estruturalmente competitivas nunca esteve submetida à regulação econômica, ao contrário do que a teoria de captura de regulação de Stigler levaria alguém a esperar. Outro exemplo do uso de eficiência como um princípio positivo é a predição de que "se pessoas são capazes de barganhar juntas de maneira eficaz e podem implementar e aplicar suas decisões com eficácia, os resultados da atividade econômica tenderão a ser eficientes (ao menos para as partes no negócio)" (Milgrom e Roberts, 1992:24). Uma consideração final é especialmente significativa para análise política: mesmo que a fronteira de eficiência consista em infinitamente muitos pontos, de forma que nenhuma solução exclusiva possa ser determinada, ainda é importante saber que qualquer solução que não esteja na fronteira é impossível ou, do contrário, pode ser aprimorada movendo-se na direção da fronteira. Uma aplicação simples com consequências de longo alcance: economistas e teóricos de decisão sabem que a tentativa de alcançar vários objetivos com o mesmo instrumento político está destinada a produzir resultados abaixo do ideal — aponta não para a fronteira da eficiência. Esse é o raciocínio por trás do comentário de Stiglitz de que objetivos redistributivos ou educacionais, apesar de louváveis em si, não deveriam ser buscados com a ajuda de medidas regulatórias assumidas para aprimorar mercados incompletos (seção 2). Exatamente o mesmo raciocínio explica por que a parte de conservação da Common Fisheries Policy (CFP) (Política Comum de Indústrias de Pesca) da UE está abaixo do ideal. Além disso, pode ser demonstrado que esse não é um caso isolado, mas a consequência necessária do método de formulações políticas da UE (Majone, 2009). Nessas e em situações similares, portanto, a eficiência pode ser melhorada exigindo que cada objetivo político seja buscado por um instrumento político específico: tal requisito tem propensão de aproximar a política da fronteira de Pareto.

Referências

BUCHANAN, J. M. An economic theory of clubs. *Economica*, 32, p. 1-14, Feb. 1965.

CASELLA, A. Free trade and evolving standards. In: BHAGWATI, J. N.; HUDEC, R. E. (Ed.). *Free trade and harmonization*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996. v. 1, 119-156.

DONAHUE, J. D.; ZECKHAUSER, I. J. Public-Private Collaboration. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. F. (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 496-525.

FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. *Institutions and economic theory*. Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press, 2000.

GOLDBERG, V. P. Regulation and administered contracts. *The Bell Journal of Economics*, 7, 426-452, Autumn 1976.

KAUFMANN, F. X.; MAJONE, G.; OSTROM, V. (Ed.). *Guidance, control, and evaluation in the public sector.* Berlim; Nova York: Walter de Gruyter, 1986.

LEIBFRIED, S. Social policy. In: WALLACE, H.; WALLACE, W.; POLLACK, M. A. (Ed.). *Policy-making in the European Union*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 243-278.

LOWI, T. J. *The end of liberalism*. 2nd ed. Nova York: London, 1979.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.

MAJONE, G. *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

MAJONE, G. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.

MAJONE, G. *Dilemmas of European integration*: the ambiguities and pitfalls of integration by Stealth. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MAJONE, G. Unity in diversity: European integration and the enlargement process. *European Law Review*, v. 33, n. 4, p. 457-481, Aug. 2008.

MAJONE, G. *Europe the would-be world power*: The EU at 50. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MASHAW, J. L.; MERRILL, R. A.; SHANE, P. M. *Administrative law*. 4th ed. St. Paul, MINN.: West Group, 1998.

MENDELOFF, J. M. *The dilemma of toxic substances regulation*. Cambridge, MA.: MIT Press, 1988.

MILGROM, P.; Roberts, J. *Economics, organization & management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. F. (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 425-447.

SELZNICK, P. Focusing organizational research on regulation. In: NOLL, R. (Ed.). *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley; Los Angeles: The University of California Press, 1985.

SPRUYT, H. *The sovereign state and its competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

STIGLITZ, J. E. *Economics of the public sector*. 2nd ed. Nova York: W. W. Norton, 1988.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. Nova York, NY: Free Press, 1985.

ZAJAC, E. E. *Political economy of fairness*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996.