

DIFICULDADES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA: UMA LEITURA DAS TEORIAS DE REGULAÇÃO

Carlo Bruno Lopes do Nascimento

Resumo. Este ensaio busca compreender os fundamentos e objetivos da atuação pública regulatória, a fim de verificar a legitimidade dessa atividade, através da análise das teorias de regulação, com o desígnio de identificar quais os interesses envolvidos, e possivelmente resguardados, e perquirir acerca da legitimidade dos efeitos perseguidos. Para tanto, analisa as nuances que permeiam o processo regulatório, insculpidas nas teorias de interesse público e privado, que refletem tanto as intemperes dos sistemas econômicos, como as vicissitudes dos processos políticos, dificultando a atividade pública regulatória e o implemento de regulamentos eficientes, culminando em distúrbios socioeconômicos significativos, como a afetação do sistema de preços, o equilíbrio, a alocação eficiente de recursos, o padrão de consumo e demanda, a distribuição de renda, a corrupção, entre outros, sendo potencialmente responsável por uma gama significativa de ineficiências e desequilíbrios econômicos, que se traduzem em perda de bem estar social e desperdício de recursos em atividades improdutivas de colusão e captura. Tenta-se, enfim, demonstrar que os fundamentos da regulação, insculpidos nas teorias de interesse público e privado, refletem faces de um mesmo processo, que se desencadeia no seio de uma economia complexa e multidisciplinar.

Palavras-Chave: Regulação econômica. Fundamentos da Regulação. Teorias.

1. INTRODUÇÃO



papel do Estado na economia sempre esteve no cerne dos debates jusfilosóficos, desde os filósofos clássicos à doutrina jurídica e econômica moderna. Contudo, é a partir das idéias de Adam Smith, insculpidas na obra *Riqueza das Nações*, de 1776, que as reflexões sobre a atuação do Estado na economia adotam um corpo teórico sistematizado, com filiações doutrinárias ideológicas divergentes, defendendo o autor, teoria pela qual ficou eternizado no meio científico, a desnecessidade da intervenção do Estado na economia, haja vista que as intervenções públicas, com restrições e incentivos à produção, alterariam o curso natural do progresso da riqueza¹, induzindo à ineficiência econômica. Do, denominado, liberalismo *smithiano* partiram os mais fervorosos debates sobre Estado e economia, desde o separatismo original à planificação total, construções teóricas que guardam grande relação com o desenvolvimento das econômicas capitalistas no decorrer dos últimos séculos.

A partir de um arquétipo dogmático simplificado, a maior parte dos debates sobre regulação econômica orbita em torno do confronto entre regulamentação ou desregulamentação dos mercados. Isto porque, a atividade pública regulatória reflete tanto as contradições econômicas da “mão invisível”, ou seja, as aptidões e inaptidões endógenas dos mercados ao progresso econômico, como as inconstâncias e conveniências dos processos políticos, que influenciam e são influenciados pelos diversos indivíduos e grupos de interesse, vicissitudes que afetam significativamente a atividade regulatória do Estado, que, por conseguinte, ora é responsável pelo desenvolvimento econômico, ora pelo colapso de determinados mercados.

Neste sentido, um dos fundamentos mais aceitos doutrinariamente da regulação econômica é a necessidade de correção das falhas que afastam os mercados de um funcionamento

¹ SMITH, A. (1999), pp. 758-760.

concorrencial perfeito e socialmente desejável. Isto porque, os diferentes e recorrentes ciclos econômicos que se verificaram, principalmente no decorrer do século XX, demonstraram que o cenário utópico de concorrência perfeita, onde a busca pela maximização de interesses individuais conduziria ao progresso coletivo, se esbarra em obstáculos a eficiência e equilíbrio, decorrentes da própria natureza defeituosa dos mercados.

Os ciclos econômicos do último século reclamaram, também, sensível mudança nos modelos de regulação, acompanhadas de um intenso debate teórico sobre a benignidade ou não do intervencionismo estatal, sobre a intensidade das intervenções regulatórias, sobre o aprimoramento dos mecanismos e estruturas de regulação e, principalmente a partir da década de setenta, sobre os objetivos e fundamentos da regulação.

A doutrina econômica e jurídica que tradicionalmente se debruça sobre o estudo da regulação econômica, os faz sob duas perspectivas, a normativa e a positiva. Na primeira, busca-se compreender os princípios, modelos, fundamentos e objetivos da atuação pública regulatória. Enquanto a segunda, busca compreender os efeitos empíricos da regulação estatal, os processos políticos de produção de regulamentos, a atuação dos agentes econômicos, público e privados, a intervenção dos grupos de interesse nos processos políticos e todas as nuances práticas da regulação.

A partir de uma abordagem normativa, tradicionalmente, a literatura econômica aponta, sob a ótica do interesse público, duas razões principais que justificariam a regulação estatal da economia: uma remete à teoria das “falhas de mercado” e a outra a questões de ordem social, como redistribuição de riquezas e canalização de recursos ao implemento do interesse público.

Embora desde a inauguração da Economia enquanto ciência autônoma a regulação pública viesse calcada em bases publicistas, a partir década de 70, com o recuo do intervencio-

nismo estatal e com o avanço do neoliberalismo, começam a surgir as teorias céticas quanto ao caráter benevolente da regulação econômica pelo Estado, principalmente com a influência dos recorrentes trabalhos da *Public Choice* da Escola de Chicago publicados a partir da década de 50, passando a regulação a ser concebida em algumas publicações, principalmente a partir de Stigler, *The Theory of Economic Regulation* de 1971, como produto da pressão dos grupos de interesse privados, com desígnio de obter vantagens e benefícios individuais e maximizar lucros, surgindo as *teorias do interesse privado*.

Neste sentido, a economia costuma analisar a regulação, comumente, sob dois aspectos, o normativo, cuja natureza pragmática busca a verificação da eficiência das políticas regulatórias possíveis, ou seja, uma análise teórica da utilidade social e eficiência econômica, tratada neste ensaio como *teorias do interesse público*, ou sobre o prisma positivo, que se debruça sobre os efeitos da atividade regulatória propriamente dita, se ela serve aos objetivos teoricamente perseguidos, os processos de produção de regulação, a atuação dos agentes econômicos e grupos de interesse, o comportamento dos agentes políticos reguladores, denominado neste ensaio como *teoria do interesse privado* ou *teoria econômica da regulação*.

Assim, este ensaio busca, pois, compreender os fundamentos e objetivos da regulação econômica, a fim de verificar a legitimidade dessa atividade, através da análise das teorias de regulação, buscando identificar quais os interesses envolvidos, e possivelmente resguardados, pela atividade regulatória estatal e perquirir acerca da legitimidade dos efeitos perseguidos.

Outrossim, não se pode olvidar a importância da análise das nuances que permeiam o processo regulatório, insculpidas nas teorias de regulação, conquanto tanto a problemática econômica, perspectiva normativa, quanto política, abordagem positiva, influenciam o comportamento dos agentes econômicos, inclusive do Estado Regulador, afetando a atividade públi-

ca regulatória e o estabelecimento de regulamentos eficientes, culminando em distúrbios socioeconômicos significativos, como a afetação do sistema de preços, o equilíbrio, as atividades de investimentos e projetos empresariais, a alocação eficiente de recursos, o padrão de consumo e demanda, a distribuição de renda, corrupção, entre outros, sendo potencialmente responsável por uma gama significativa de ineficiências e desequilíbrios econômicos, que se traduzem em perda de bem estar social e desperdício de recursos.

2. REGULAÇÃO ECONÔMICA: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Desde os primórdios do pensamento jus-filosófico discute-se a interação do Estado com a Economia. Platão, na obra *Leis*, já defendia o papel do Estado na direção da produção e na repartição das riquezas como forma de estabelecimento das igualdades². Entretanto, é a partir do Liberalismo Econômica consagrado por Adam Smith, em 1776, com a obra *Riqueza das Nações*, considerada a precursora da Economia Política enquanto ciência autônoma³, que se têm as primeiras discussões mais acirradas sobre o papel do Estado na economia, ou a falta dele, demonstrando o autor a nocividade da intervenção deste sobre aquela, com restrições e incentivos à produção, que alterariam o curso natural do progresso da riqueza, induzindo à ineficiência econômica⁴.

O separatismo liberal entre Estado e economia propalado por A. *Smith*⁵ perdurou, com maior influência, até o início do século XX, embora desde o final do século XIX já se verificassem movimentos dissonantes nos Estados Unidos e na Europa. Entretanto, é a partir do primeiro pós-guerra e, posterior-

² DENIS, H. (1978), pp.35-39.

³ SAMUELSON, P. A. (1973), p.11.

⁴ SOARES, J. F. (2007), p.21.

⁵ SMITH, A. (1999), pp. 758-760.

mente, da crise de 1929, com a “Grande Depressão”, que se tem, nos países mais desenvolvidos, o estabelecimento consciente e coordenado do Estado na economia, visando restabelecer os mercados e amenizar as conseqüências desastrosas da crise. Não obstante, as ideias *keynesianas*, propaladas na obra *General Theory of Employment, Interest and Money* de 1936, consubstanciaram a quebra do paradigma liberal, estabelecendo o alicerce teórico científico da intervenção pública na economia, como forma de conduzir o progresso, controlar os ciclos econômicos e mitigar as crises⁶, influenciando o pensamento político da época.

A intervenção pública, diante do cenário caótico instaurado nas principais economias mundiais durante a “Grande Depressão”, é erigida a política fundamental dos Estados modernos e desenvolvidos, constituindo-se o cerne dos principais debates macroeconômicos do século XX. Na Europa ocidental o intervencionismo estatal assume caráter de ingerência direta na economia, com a apropriação e produção pública de bens e serviços considerados essenciais e de “interesse público”, como energia e infra-estrutura. Nos Estados Unidos, embora o forte intervencionismo intróito no *New Deal*, a ingerência do Estado na economia já assumia contornos regulatórios indiretos, visando dirigir o comportamento dos agentes econômicos privados⁷, sem, no entanto, a atuação direta do Estado nos mercados privados.

A partir do segundo pós-guerra, as principais economias mundiais enfrentaram um período de considerável prosperidade econômica, calcadas no modelo keynesiano, a exemplo do *New Deal* americano e da política do bem-estar social europeu. Este cenário virtuoso que se estendeu até a década de setenta, período “batizado” pela literatura econômica de a “Era Dourada”. Neste período, transcorrido a partir do fim da Segunda Guerra

⁶ MOREIRA, V. (1997), p.18.

⁷ FERREIRA E. P. & L. S. Morais (2009), p.13-14.

Mundial, a intervenção pública na economia é consideravelmente intensificada e marcada pelo significativo aprimoramento dos sistemas e das instituições públicas econômicas, bem como pela globalização do modelo de Estado interventor, adotado também pelos países em desenvolvimento.

De todo modo, seja através dos monopólios públicos, com as nacionalizações e apropriações pública dos fatores de produção privados verificados na experiência intervencionista européia, seja através das políticas eminentemente regulatória experimentadas pelos Estados Unidos, as décadas que sucederam a Segunda Guerra foram seguidas por um forte crescimento das principais economias mundiais. Tem-se que, o crescimento econômico do período, aliado ao suposto sucesso da síntese do Estado com a economia, intuiu nos agentes econômicos, sejam eles públicos ou privados, a percepção, quase que silogística, de que a prosperidade econômica da “Era Dourada” era consequência inexorável da atuação dos Estados na economia⁸.

A crise da década de setenta, quando o cenário mundial passou por sensível alteração, com os Estados Unidos e Europa enfrentando graves problemas de natureza econômica, principalmente as altas taxas de inflação e desemprego, aliados a um baixo crescimento ou, em muitos casos, a uma grave recessão econômica, tendo como marco da *Crise do Petróleo* em 1973, resultou num sensível rompimento do paradigma intervencionista das economias desenvolvidas a partir dos anos oitenta. O modelo neoliberal, adotado a partir da década de 80 nas principais economias capitalistas do mundo, passa a ser marcado pelo desfazimento dos monopólios públicos, através do forte movimento de *privatização*, e pela *liberalização* dos mercados, com a abertura à concorrência de mercados antes restritos ao monopólio público ou concedidos à iniciativa privada em re-

⁸ MOREIRA, V. (1997), p.19.

gime de exclusividade⁹.

Certo é que, embora se possa notar um sensível recuo do intervencionismo estatal nas principais economias capitalistas na década 80, força é convir que não se verificou um afastamento completo entre Estado e economia, pelo contrário, os setores privatizados e liberalizados, continuaram sob considerável regulação estatal. Em outras palavras, o que se verificou não foi um movimento de desregulação, mas sim uma mudança dos modelos, teóricos e empíricos, de regulação, com o surgimento de novos sistemas e estruturas regulatórias, visando, teoricamente¹⁰, a concreção do interesse público e resguardando as regras de concorrência¹¹. Em outras palavras, o que se observou foi uma crescente flexibilização, redução ou abolição de regras governamentais procedimentais restritivas do livre funcionamento dos mercados, movimento este denominado nos países de *common law* de *desregulamentation*, exatamente pelo constante esforço de diminuição ou abolição do estabelecimento de regulamentos públicos.

Neste sentido, há uma possível incorreção ao denominar de “desregulação” a alteração paradigmática do intervencionismo público verificada na década de 80, principalmente, porque, como aduzido linhas atrás, os setores desregulamentados permaneceram sobre forte regulação pública, abdicando, portanto, o Estado tão somente do excesso de regulamentos e regras procedimentais que, diuturnamente, engessavam a atividade econômica.

Com efeito, é a partir deste movimento de recuo da atuação direta do Estado na economia, com o desfazimento dos

⁹ MOREIRA, V. (1997), p.19, e FERREIRA E. P. & L. S. Morais (2009), p.19.

¹⁰ Teoricamente porque a partir de meado da década de setenta começam a surgir teorias que contestam a dogmática tradicional sobre os fundamentos e objetivos da regulação econômica, desconstruindo a idéia da regulação enquanto necessária e voltada à concreção do interesse público, mas sim como um produto da pressão dos grupos de interesse privados, como as teorias da captura e dos grupos de interesse, que serão analisadas pormenorizadamente no decorrer deste ensaio.

¹¹ FERREIRA E. P. & L. S. Morais (2009), p.20.

monopólios públicos, as privatizações e liberalizações, que se desenvolvem as modernas teorias, modelos e estruturas de regulação econômica, buscando o Estado conduzir indiretamente a economia, visando garantir a livre concorrência, corrigir as “falhas de mercado” e guiar a economia à maximização do bem-estar social. É o conjunto de atos normativos e administrativos de regulação pública da economia proveniente deste modelo de Estado eminentemente regulador que hoje constitui o núcleo da regulação econômica.

Percebe-se com alguma clareza um paralelismo entre a evolução das economias capitalistas desde o século XIX e o desenvolvimento das teorias, estruturas e sistemas de regulação econômica, acompanhando, os supedâneos ideológicos regulatórios, as transformações dos cenários econômicos, sociais e políticos das economias desenvolvidas, com sensível mudança de paradigma dos fundamentos e modelos nos momentos de crise.

Atualmente, principalmente, após a crise dos *sub primes* nos Estados Unidos desencadeada a partir de 2007, das dívidas soberanas e bancárias na Zona Euro e com o sistema financeiro caótico, tem-se, novamente, as teorias e políticas regulatórias no cerne das discussões dos agentes político econômicos, públicos e privados, como forma de salvaguardar os mercados e remediar os efeitos das novas crises mundiais.

Visível também, que a formação dos grandes blocos comunitários e as dificuldades econômicas enfrentadas na atualidade pela União Europeia remetem a uma discussão cada vez mais profunda sobre as políticas regulatórias supra estatais e sobre os efeitos e limites do intervencionismo regulatório, quer seja dos Estados, que seja das Entidades comunitárias, principalmente a partir da consolidação da União Europeia como uma entidade regulatória por excelência¹². Outrossim, é de notar-se que, novamente, as contendas sobre a regulação

¹² FERREIRA E. P. & L. S. Morais (2009), pp.36-37.

econômica verificadas no decorrer dessa nova crise globalizada não apontam para o recuo da regulação ou para um movimento de desregulamentação, mas, ao contrário, se debruça sobre novos modelos e políticas regulatórias, principalmente destinadas a aos próprios Estados soberanos e blocos econômicos, globalmente considerados.

2.1. O CONCEITO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA EMPREGADO

Assim como as teorias, estruturas e modelos, o conceito de regulação econômica também é alvo de grande divergência doutrinária, principalmente quanto ao seu alcance, ou seja, se abarca todo tipo de intervencionismo estatal na economia ou não. Como visto, a intervenção do Estado na economia pode assumir várias formas, pode se dar através da atuação direta nos mercados privados, com a produção pública de bens e a prestação direta de serviços, ou pode se dar através da direção e regulação dos comportamentos dos agentes econômicos privados, dirigindo a economia, sem, no entanto, atuar diretamente nela.

Neste contexto, identificam-se com alguma clareza duas definições de regulação econômica. Em um primeiro sentido, mais amplo, diz-se que regulação é toda atividade do Estado que intervenha na economia, quer seja de forma direta, com a prestação pública de serviços e produção de bens nos mercados privados, ou indireta, através de regras destinadas a influenciar e conduzir as empresas privadas e os mercados, dirigindo a economia. Menos amplo, o segundo sentido de regulação econômica, mais sedimentado na Doutrina e que parece mais razoável, logo ao qual nos perfilhamos, restringe o conceito a toda atividade do Estado destinada a controlar, dirigir e influenciar o comportamento dos agentes, conduzindo a economia, sem, no entanto, abarcar a participação direta do Estado na

atividade empresarial.

A doutrina aponta ainda outras duas definições de regulação econômica. Há uma ainda mais restrita, segundo a qual regulação econômica seria somente a direção normativa da atividade econômica privada, ou seja, só aquela instrumentalizada em leis e atos normativos, desconsiderando outras atividades da regulação pública da economia, como o implemento administrativo das normas. Uma parte da doutrina americana, por exemplo, definiu a regulação como toda atividade do Estado destinada ao controle das atividades das empresas privadas prestadoras de serviços públicos essenciais, como transporte, energia e comunicações¹³.

3. FUNDAMENTOS DAS TEORIAS DE REGULAÇÃO: INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO

Como visto alhures, as diversas fases do capitalismo nas economias desenvolvidas do século XX reclamaram sensível mudança nos modelos de regulação, acompanhadas de um intenso debate teórico sobre a benignidade ou não do intervencionismo estatal, sobre a intensidade das intervenções regulatórias, sobre o aprimoramento dos mecanismos e estruturas de regulação e, principalmente a partir da década de setenta, sobre os objetivos e fundamentos da regulação.

Compreender os fundamentos e objetivos da regulação econômica consiste na necessária delimitação do alcance e legitimidade dessa atividade, ou seja, identificar quais os interesses envolvidos, e possivelmente resguardados, pela atividade regulatória estatal e perquirir acerca da legitimidade dos efeitos perseguidos. Neste sentido, a compreensão do fenômeno regulatório, complexo por natureza, enseja um estudo multidisciplinar de todo o conjunto de processos econômicos, políticos e jurídicos que permeiam a atividade pública regulatória. Não

¹³ MOREIRA, V. (1997), p.35.

por outro motivo, a regulação econômica é comumente objeto de estudo de três disciplinas: a economia, que, em síntese, se ocupa dos meandros micro e macroeconômicos; a ciência política que se interessa pelo processo de produção de regulação; e o direito, que se destina a observação do conjunto de normas jurídicas, administrativas ou convencionadas, destinadas à regular o comportamento dos agentes econômicos.

Neste sentido, tradicionalmente, a literatura econômica aponta, sob a ótica do interesse público, duas razões principais que justificariam a regulação estatal da economia, uma remete à teoria das “falhas de mercado” e a outra a questões de ordem social, como redistribuição de riquezas e canalização de recursos ao implemento do interesse público. Na primeira, tem-se o Estado regulador como necessário à correção das “falhas de mercado”, assim considerado todo o resultado ineficiente, que gera um custo social ao qual não corresponde um benefício, da livre manifestação dos mercados¹⁴, como *Concorrência imperfeita*, *externalidades*, *informação assimétrica* e *mercados incompletos*. Sob o prisma social a regulação pretende evitar efeitos do mercado contrários ao interesse público, visando dirigi-los à concreção do bem estar social e da equidade¹⁵.

Ocorre que, desde o surgimento da economia enquanto ciência autônoma as teorias regulatórias foram marcadas por bases ideológicas “publicistas”, ou seja, a regulação era tida como um instrumento do Estado benevolente voltado à concreção do bem estar social e do interesse público¹⁶. No entanto, a partir década de 70, com o recuo do intervencionismo estatal e com o avanço do neoliberalismo, começam a surgir as teorias céticas quanto ao caráter benevolente da regulação econômica pelo Estado, passando a regulação a ser concebida por alguns estudiosos, principalmente a partir da publicação de Stigler,

¹⁴ ARAÚJO, F. (2004), p.80.

¹⁵ FREIRE, M. P. R. V. (2008), p.53.

¹⁶ SOARES, J. F. (2007), p.21.

The Theory of Economic Regulation de 1971, como produto da pressão dos grupos de interesse privados, com desígnio de obter vantagens e benefícios individuais e maximizar lucros, surgindo as *teorias do interesse privado*.

Neste sentido, a economia costuma analisar a regulação, comumente, sob dois aspectos, o normativo, cuja natureza pragmática busca a verificação da eficiência das políticas regulatórias possíveis, ou seja, uma análise teórica da utilidade social e eficiência econômica, tratada neste ensaio como *teorias do interesse público*, ou sobre o prisma positivo, que se debruça sobre os efeitos da atividade regulatória propriamente dita, se ela serve aos objetivos teoricamente perseguidos, os processos de produção de regulação, a atuação dos agentes econômicos e grupos de interesse, o comportamento dos agentes políticos reguladores, denominado neste ensaio como *teoria do interesse privado* ou *teórica econômica da regulação*.

3.1. TEORIAS DO INTERESSE PÚBLICO

As *teorias do interesse público* sempre estiveram no fulcro da atuação regulatória do Estado, que, benevolente, visa, segundo as proposições publicistas, remediar as falhas de mercado, proporcionando uma alocação eficiente de recursos em prol do bem-estar social. Para as teorias do interesse público o animus do agente regulador é inquestionável, este sempre atua em prol do interesse público, sendo, numa análise normativa, o sucesso ou insucesso da intervenção regulatória consequência da escolha correta das políticas econômicas adotadas pelo Estado interventor¹⁷ e não de suas motivações, que são sempre em prol da coletividade e visando o bem estar social.

Tratar-se-ia de uma percepção tecnicista, ou seja, a aptidão da regulação a transpor as falhas de mercado, esta alicerçada no conhecimento técnico de políticas econômicas efica-

¹⁷ SOARES, J. F. (2007), p.22.

zes, destituída, portanto, de interferências contextuais políticas e socioeconômicas, sendo os agentes reguladores maximizadores de bem estar social.

Para os entusiastas das teorias do interesse público a ideia do estado interventor está ligada à noção de falhas de mercado, devendo o estado intervir nos mercados quando este, por meio de seu funcionamento espontâneo, não atinge uma alocação de recursos eficiente, um resultado ótimo ou socialmente desejado, culminando em perda de bem estar. Trata-se, portanto, de uma análise normativa que busca estabelecer meios eficientes de conduzir a economia à concreção do bem estar social

A noção básica, desde Smith, é que a concreção dos interesses individuais dos agentes econômicos leva, ou levaria, a realização dos interesses dos cidadãos coletivamente considerados. Ocorre que, comumente a atuação, muitas vezes *oportunistamente*, dos agentes econômicos privados suscita efeitos socialmente indesejados, quer seja pela busca de maximização dos lucros, que pode conduzir a uma diferença entre o ótimo privado e ótimo social, com alterações indesejadas nos preços, na oferta e na demanda de bens e serviços, quer seja pela manifestação naturalmente defeituosa dos mercados, com altos custos de transação, externalidades e monopólios naturais.

A própria noção de *falhas de mercado*, quer se considere como um comportamento anômalo ou como inerente à própria natureza deste, abrange diversos sintomas do desvio de conduta, pressupondo que os mercados devam proporcionar uma alocação socialmente ótima de recursos, em conformação com o interesse público e a concreção do bem estar social, que geram um resultado social sub-ótimo¹⁸, numa perspectiva social, culminando na necessidade de atuação corretiva pelo estado. A assimetria de informação, os custos de transação, as externalidades, a concorrência imperfeita, provisão de bens

¹⁸ FREIRE, M. P. R. V. (2008), pp.52-53.

públicos e os monopólios naturais, são algumas das imperfeições do mercado que geram resultados socialmente indesejados ou ineficientes, como déficit de produção, desequilíbrio nos preços, perdas de incentivo de competitividade e etc., que desviam recursos para alocações improdutivas, culminando em perda de bem-estar social¹⁹.

Em outras palavras, por trás de cada arranjo institucional regulatório pode ser discernido uma imperfeição no mercado, que corresponde à justificação para a atuação pública regulatória, assumindo que esta atividade se dá de modo eficiente, sem custo e sem as intempéries dos processos políticos e sociais²⁰.

Como referido anteriormente, as teorias do interesse público remetem à noção de bem-estar social, desígnio precípua da atividade regulatória do Estado. Entende-se por bem-estar social a concreção dos benefícios sociais à coletividade, ou seja, a provisão social dos indivíduos coletivamente considerados. Dessa forma, o intervencionismo regulatório estatal lastreia-se na necessidade de corrigir as falhas de mercado, a fim de garantir à sociedade a máxima provisão de benefícios úteis e necessários geradores de bem-estar. Quando se fala em bem-estar social remete-se a temas como taxas de emprego, níveis de saúde, repartição de renda, seguridade social, índices de educação, índices de desenvolvimento humano e etc.

Vale aqui fazer uma separação entre o bem-estar social, ora tratado, e a economia do bem-estar, que embora sejam conceitos que se complementam não se confundem. O bem-estar social é, teoricamente, o fundamento da atuação estatal, quer seja nos mercados, na política ou outros campos da sociedade, nos termos supra referidos. Já a economia do bem-estar é o modelo econômico que visa a concreção daquele objetivo, com a alocação eficiente de recursos e distribuição de renda. Logo a

¹⁹ ARAÚJO, F. (2004), p.1020.

²⁰ POSNER, R. A. (1974), p.336.

primeiro é o fundamento e objetivo, já o segundo é instrumento de alcance. Embora não constitua o cerne deste ensaio, faz-se necessária breve ilação sobre a noção e teoremas fundamentais da economia do bem-estar, que apontam a necessidade e o modelo da atuação regulatória estatal.

A “economia do bem-estar” se interessa pelo modo como a interação entre as escolhas dos várias agentes econômicos, consumidores, empresas e Estado, afeta o bem-estar da coletividade. Trata-se de uma disciplina de cunho mais filosófico, onde se tenta pacificar temas como eficiência, equidade e justiça, de modo a estabelecer arranjos sociais que maximizem o bem-estar dos indivíduos coletivamente considerados²¹. A economia do bem-estar possui como sustentáculo principal dois teoremas. O primeiro, cujo corolário é o pressuposto da “mão invisível” de Smith, estabelece que num cenário econômico de concorrência perfeita, com mercados e vendedores suficientes e com os agentes atuando competitivamente, a alocação de recursos será eficiente, culminando num ótimo de Pareto, dispensando, por conseguinte, a atuação regulatória do Estado, haja vista que todos os indivíduos estarão no máximo de seu bem-estar. O que revela o primeiro teorema do bem-estar é a máxima de Smith de que, num cenário de concorrência perfeita, a busca dos indivíduos pela satisfação de suas preferências individuais leva a concreção dos interesses coletivos.

Já o segundo teorema estabelece que ainda num cenário de concorrência imperfeita, como na presença de falhas de mercado, é possível maximizar a eficiência da alocação de recursos pelo próprio mercado, gerando um equilíbrio *paretiano*, com uma adequada alteração das dotações iniciais e distribuição de renda dos participantes. É o segundo teorema do bem-estar que justifica a atuação regulatória do estado, que deve intervir para gerar uma adequada redistribuição das dotações iniciais e rendas entre agentes, para que o mercado competi-

²¹ COOTER, Robert & T. U. (2010), p.60.

vo, por si só, conduza a um equilíbrio ótimo de Pareto. Note-se que os indivíduos conhecem melhor as suas preferências que o Estado, logo a busca pela maximização do bem-estar é mais eficiente quando conduzida pelo próprio indivíduo. Neste sentido, o Estado deve intervir na redistribuição de renda, através de políticas redistributivas, como taxas, impostos, seguridade social, previdência, mas deverá deixar ao alvedrio dos próprios indivíduos, atuantes no mercado competitivo, a aplicação desses recursos e a busca pela maximização do bem-estar, o que conduzirá, conseqüentemente, ao bem-estar social e ao equilíbrio geral.

Logo, a intervenção regulatória, pela economia do bem-estar, tenderia a equilibrar os mercados através da redistribuição de renda e alocação eficientes de recursos, para que, através da livre concorrência, os mercados competitivos alcancem o equilíbrio ótimo, evitando a criação de renda, que culmina em perda de bem-estar social. Renda aqui é entendida como o lucro econômico imotivado, decorrente do funcionamento imperfeito dos mercados, que possibilita ao produtor o estabelecimento de preços acima do custo de oportunidade dos recursos, transferindo riqueza em detrimento do consumidor, haja vista que os mercados equilibrados, produto da concorrência perfeita, conduzem à obtenção pelo produtor de um lucro econômico nulo, suficiente a remunerar os fatores de produção e obter um taxa de remuneração do capital, anulando, entretanto, a renda, que resultaria em perda de bem-estar²².

A *teoria do interesse público* encontra sua maior crítica na subjetividade e abstração do próprio conceito de interesse público. A concreção do bem-estar social depende da satisfação das preferências individuais coletivamente consideradas. Logo, o processo de agregação das referidas preferências pode gerar diversos modelos de atuação do estado supostamente calcada no interesse público, ficando ao alvedrio subjetivo,

²² SOARES, J. F. (2007), p.58.

muitas vezes egoísta, dos políticos e agentes estatais interven-tores a construção do conceito de *interesse público* perseguido pela regulação econômica²³.

Nesse sentido, Besley aponta que a captura das prefe-rências dos indivíduos coletivamente consideradas, em função da busca do bem-estar social, encontra-se embebida pela com-paração interpessoal de utilidade do analista, que, ante a plura-lidade de anseios e necessidades dos cidadãos, escolhe um ce-nário de bem-estar social presumindo, subjetivamente, que corresponde à preferência da sociedade²⁴. A problemática do estabelecimento de um modelo maximizador do bem-estar so-cial encontra-se evidenciada no *Teorema da Impossibilidade de Arrow*, que demonstra as dificuldades na construção de uma função de bem-estar minimamente sólida e desejável²⁵. Em apertada síntese, demonstra a *Teoria da Escolha Social*, que tem Kenneth Arrow como um dos principais expoentes, que a agregação das racionalidades individuais não correspondem necessariamente a uma racionalidade coletiva²⁶.

Posner aponta, ainda, que causa certa perplexidade per-ceber que, muito usualmente, as normas regulamentadoras são amplamente apoiadas pelos mercados regulados, ou seja, que os resultados econômicos das atividades regulatórias do estado são normalmente desejados pelos regulados. A título de exem-plificação, enumera o autor que nos Estados Unidos as ferrovi-as apoiaram a promulgação do primeiro *Interstate Commer-ce Act*, em 1887, política regulatória projetada para evitar que as estradas de ferro praticassem discriminação de preços, prá-tica que estava culminando na erosão dos cartéis das ferrovias e causando prejuízo às empresas. Vale ressaltar que reconhece o autor que, por si só, tal intuição não é suficiente ao descrédito

²³SOARES, J. F. (2007), p.22.

²⁴BESLEY, T. (2003), p.606.

²⁵COOTER, Robert & T. U. (2010), p.64.

²⁶Sobre o tema, ver ARROW, K. J. (1951).

das teorias publicistas, embora cause alguma inquietude²⁷.

Força é convir que existem outras deficiências nas teorias publicistas, como os custos da atividade regulatória do Estado, a falta de informação para o estabelecimento de medidas regulatórias eficientes corretivas de falhas de mercados e etc²⁸. Não se pode olvidar, por outro lado, como parecem querer os teóricos liberais, que os mercados não estão inertes às conjunturas históricas, políticas e sociais. Qualquer teoria que se debruce sobre a regulação econômica afastando-a do contexto histórico em que se apresenta pode vir a subestimar significativamente fatores políticos e sociais determinantes para o desenvolvimento de políticas regulatórias maximizadoras de bem-estar social. Assim, o funcionamento dos mercados em uma determinada economia não se restringe às relações econômicas propriamente ditas com suas falhas de mercados, mas a todo o conjunto de compromissos sociais e políticos essenciais, de onde decorrem a organização dos fatores de produção, a distribuição de rendas, o padrão de consumo e oferta, a afetação de recursos e o equilíbrio.

Note-se que, como referido, as teorias de regulação do interesse público visam corrigir falhas de mercado, estabelecendo um nível ótimo de externalidades, amenizando os custos de transação e evitando os monopólios naturais, com o desígnio de garantir que os mercados, livres dessas anomalias, atinjam um equilíbrio de demanda, oferta e preços, proporcionando uma alocação eficiente de recursos, em equilíbrio geral. Entretanto, empiricamente não se verificou a eficiência desse modelo de atuação regulatória do Estado, o que também contribuiu para a descrença nas teorias do interesse público. As taxas e impostos *pigouvianas* aplicadas sobre os causadores, além de não estabelecerem um nível ótimo de externalidades, acarretam um custo social muitas vezes mais elevado do que

²⁷ POSNER, R. A. (1974), p.337.

²⁸ POSNER, R. A. (1974), 335-341.

soluções de mercado, com demonstra Coase (1960). Outrossim, num cenário real de custos de transação elevadíssimos dificilmente o Estado consegue estabelecer uma alocação de direitos de propriedade eficiente para contornar os problemas de externalidades e amenizar os custos de transação. É neste sentido que a possível incapacidade do Estado em estabelecer políticas regulatórias eficientes e aptas a correção das falhas de mercado conspurca os fundamentos das *teorias de interesse público*²⁹.

Diante de todos estes fatores e dificuldades, as teorias do interesse público vêm enfrentando críticas ferrenhas, por desconsiderarem os meandros políticos e as incertezas da atividade pública regulatória. Não obstante, força é convir que o interesse público ainda é o fundamento mais aceito da intervenção pública estatal. Considerando esta linha da análise normativa, o Estado deve intervir para, sobrepujando as falhas de mercado, garantir que o comportamento espontâneo dos agentes econômicos no mercado alcance a concreção do bem estar social.

3.2. TEORIAS DO INTERESSE PRIVADO: *TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO*

A partir da década de 50 começam a surgir entre os economistas vários trabalhos de ciência política críticos à atuação benevolente do Estado. Dentre os quais, vale ser ressaltada a Teoria da *Public Choice* (Escolha Pública) da Escola de Chicago, embora alguns estudiosos remetam a sua origem ao século XVIII e XIX, com os trabalhos do francês Marquês de Condorcet (Marie Jean Antoine de Caritat), sobre o paradoxo do voto, e do inglês Lewis Carroll (Charles Lutwidge Dodgson)³⁰.

Mas é mesmo a partir da década de 50 que o “programa de investigação” da *PublicChoice*, bem como os trabalhos so-

²⁹SOARES, J. F. (2007), p.73.

³⁰PEREIRA, P. T. (1997), p.420.

bre a “Escolha Social”, teorias que, embora se complementem, costumam ser estudadas como movimentos distintos, com Duncan Black, James Buchanan e Gordon Tullock, Mancur Olson, Kenneth Arrow, Anthony Downs e William Riker³¹, entre outros, começam a assumir um importante corpo teórico crítico à atuação do Estado, dissecando o complexo processo de tomada de decisões dos políticos e o seus efeitos empíricos, apontando as consequências das *Falhas de Governo*. Alicerça-se, essa linha de pesquisa, na perspectiva de que as decisões políticas, em quaisquer domínios, estão sujeitas a ingerências de diversos grupos de interesse, próprios dos agentes públicos e de entidades públicas e privadas, como partidos políticos, consumidores, minorias, o mercado, as indústrias, o poder executivo, o poder judiciário, os cidadãos, etc. Aliado a este fato, a limitação temporal, porquanto periodicamente submetido o agente político ao sufrágio popular, resulta em políticas imediatistas, alicerçadas em um cenário econômico e social limitado, gerando, comumente, políticas públicas ineficientes e destinadas à satisfação de interesses particulares ou de grupos específicos.

É lastreada nessa quebra de paradigma da atuação do Estado e dos agentes públicos, que, a partir da década de 70, alguns economistas começam a formular uma revisão teórica sobre a regulação econômica, não só no que concerne a modelos, estruturas e limites da regulação pública da economia, mas sobre o próprio fundamento da regulação, deslocando o cerne do intervencionismo estatal das *falhas de mercado* para as vicissitudes das *falhas de governo*.

Dentre as teorias da regulação que remetem à satisfação dos interesses privados, Posner difere a “teoria da captura”, que para o autor carece de fundamentação teórica, aproximando-se de uma hipótese, diga-se de passagem, lacunosa, e não de uma teoria, derivada da ciência política, segundo a qual a atividade regulatória é capturada pela indústria regulada, quer seja pelo

³¹ PEREIRA, P. T. (1997), p.420.

domínio das agências reguladoras, quer seja pela influência no processo legislativo. Por outro lado, há a abordagem que o autor denomina de “teoria econômica da regulação”, proposta por Stigler em um artigo precursor³², que, melhorando os conceitos abordados na teoria da captura, como a própria expressão “captura”, remete a existência de um mercado de regulação, com oferta e demanda.

Neste contexto, a regulação é vista como um bem maximizador de interesses individuais de grupos específicos, suscetível de apropriação num “mercado”, aproximando-se, sob esta ótica, das ideias políticas da *Public Choice* e de outras escolas econômicas, de que a regulação serve aos interesses das indústrias reguladas. Ou seja, para Posner, a primeira teria uma perspectiva meramente política, frágil e lacunosa, carecedora de embasamento científico, já a segunda, alicerçada nos conceitos teóricos da economia e da ciência política, teria cunho científico, com maior embasamento e evidências empíricas³³.

Como referido por Posner, atribui-se a Stigler (1971), com a publicação do artigo *The Theory of Economic Regulation*, a inauguração sólida desse processo de quebra paradigmática dos fundamentos da regulação, posteriormente seguido por Peltzman (1976), com o artigo *Toward a More General Theory of Regulation*, entre outros, movimento que passou a ser denominado de a *teoria da regulação da Escola de Chicago* ou *teoria econômica da regulação*. Numa análise perfunctória, a teoria de Stigler (1971) alicerçava-se na idéia de que as políticas regulatórias eram obtidas pelos diversos grupos de interesse e produzidas em prol desses, ou seja, a regulação é fruto da demanda dos próprios regulados, em um modelo de mercado, onde competem os vários grupos de interesse. Isto porque, a premissa básica era de que o poder coercitivo do Estado poderia ser usado para atribuir benefícios significativos a indivíduos

³² STIGLER, G. J. (1971).

³³ POSNER, R. A. (1974), pp.341-344.

ou grupos específicos, maximizando interesses individuais, estando na coerção pública o objeto precípua da demanda econômica da regulação³⁴.

Como dito linhas atrás, a teoria econômica de regulação de Stigler aperfeiçoa a ideia central da Teoria da Captura. Como assevera Posner, a perspectiva básica de captura do regulador a partir da interação linear entre indústria regulada e agentes reguladores, carece de qualquer razoabilidade quanto à analogia e utilização do vernáculo captura. Isso porque, segundo Posner, a teoria não explica o porquê de, no seio de uma economia complexa, repleta de grupos com interesses antagônicos, apenas a indústria regulada ter capacidade de capturar as agências reguladoras³⁵.

Em outras palavras, a teoria da captura não consegue explicar porque apenas o mercado regulado teria capacidade de obter regulamentos, influenciando os agentes reguladores, já que existem vários outros grupos de interesse envolvidos nos processos políticos de produção de regulação, como a indústrias de complementos e substitutos e o grupo dos consumidores. Empiricamente, também não se mostrou perceptível a noção simplista de captura, conquanto a existência de políticas de regulação voltadas a beneficiar os consumidores, como fenômenos de subsídio cruzados, desfaz a generalização lacunosa da captura em prol exclusivamente da indústria regulada. Novamente, demonstra-se que o processo regulatório está sujeito às influências dos vários grupos de interesse e não só do mercado regulado.

Assim, parece que a grande lacuna da teoria da captura, melhorada por Stigler (1971), no que Posner denomina de *teoria econômica da regulação*, é a abstração residente na noção de que o processo de produção de regulação é bilateral e linear, ou seja, se restringiria a uma relação entre agência reguladora e

³⁴ POSNER, R. A. (1974), p.344.

³⁵ POSNER, R. A. (1974), pp.341-344

mercado regulado, quando, em verdade, o processo regulatório é multilateral, com a participação de vários grupos de interesse demandantes direto de regulação, refletindo o caráter complexo de qualquer economia, cujos mercados, aparentemente autônomos, influenciam e são influenciados uns pelos outros.

Neste sentido, na trilha do trabalho de Stigler (1971), o que diz a *teoria econômica da regulação* é que a atuação regulatória do Estado é produto dos interesses dos regulados e do próprio agente regulador, sendo a regulação um “bem” oferecido no mercado, procurado pelos diversos grupos de interesse e ofertado pelos agentes políticos, todos, fulcrados no fundamento da racionalidade econômica, maximizadores de interesses individuais. Stigler, portanto, a partir da análise das características do processo político e da lógica *olsoniana*³⁶ de ação coletiva, esboça a noção de que grupos, relativamente pequenos, possuem condições e interesses de obter regulamentação, fornecendo os elementos para o estabelecimento de uma teoria da oferta de regulação³⁷. Stigler, portanto, embora compartilhe da ideia central de captura, ou seja, de que a regulação é demandada e produzida em benefício das indústrias reguladas, abstraindo o manto publicista das teorias de regulação primitivas, substitui a analogia linear e militarista de captura, para estabelecer padrões de comportamento mercadológico, como o emprego de oferta e demanda³⁸.

Fundamentalmente, o poder coercitivo de Estado é o objeto da demanda regulatória, já que passível de atribuir benefícios e maximizar lucros àqueles que possam controlá-lo ou obtê-lo, muitas vezes a menor custo que através da competição. Desfaz-se aqui o manto do Estado benevolente, atuante em prol dos interesses públicos e do bem-estar social, para estereotipar os governantes como agentes econômicos racionais e maximi-

³⁶ OLSON, M. (1999).

³⁷ STIGLER, G. J. (1971), p.3.

³⁸ POSNER, R. A. (1974), p.343.

zadores de seus interesses individuais, inflexão que reflete as vicissitudes do processo política.

Stigler inicia o seu trabalho asseverando que tradicionalmente são sustentadas alternativamente duas principais razões para regulação das indústrias. A primeira é que a regulamentação é instituída principalmente para a proteção e benefício do público em geral ou alguns grupos grandes de indivíduos em condição de desvantagem perante a sociedade, as minorias. A segunda razão é, essencialmente, que o processo político desafia qualquer explicação racional: a "política" é um imponderável, uma mistura constante e imprevisível mudança de ânimos de naturezas diversificadas, compreendendo, ora atos de grande virtude moral, a emancipação dos escravos, como exemplifica o autor, ora atos da mais vulgar venalidade, como atos de corrupção³⁹.

A regulação é, para a *teoria econômica da regulação*, indubitavelmente um instrumento de redistribuição de renda, logo um bem econômico suscetível de demanda, oferta e aquisição a algum custo. O interesse dos regulados é, em suma, obter vantagens e benefícios que não teriam num cenário de livre concorrência ou que obteriam mediante um custo mais elevado, como o de cartelização, por exemplo, maximizando, assim, seus lucros e rendimentos. São diversas as políticas regulatórias que geram benefícios aos diversos grupos que atuam num mercado, como subsídios em dinheiro, controle e fixação de preços, políticas de restrição de entrada de novas empresas no setor, incentivos aos mercados de complementares, entre outras. Por conseguinte, diante dos benefícios que a regulação pública pode gerar aos agentes econômicos regulados, verifica-se uma demanda por políticas regulatórias, tentando os diversos grupos de interesse obter para si medidas que beneficie seus membros e maximize seus lucros.

Por outro lado, os agentes reguladores, aqueles que pos-

³⁹STIGLER, G. J. (1971), p.3.

suem a competência para estabelecer políticas regulatórias, enquanto indivíduos maximizadores de seus interesses individuais, oferecem a regulação econômica de modo a obter, dos vários grupos de interesse, vantagens necessárias à satisfação de suas necessidades, como apoio político, voto e financiamento de campanha. Nesta perspectiva reside outra significativa melhoria à teoria da captura, conquanto aquela não conseguia explicar os interesses do agente regulador

Stigler assevera ainda, a partir da análise de Mancur Olson em *A Lógica da Ação Coletiva*⁴⁰, trabalho publicado em 1965, que as grandes indústrias, aqui entendidas como empresas de grande porte atuantes num determinado segmento, possuem maiores condições de influenciar a atividade regulatória, capturando o regulador em busca de renda, transferida em detrimento do consumidor. Isto porque, em suma, tratar-se-ia de um grupo mais compacto e homogêneo, cujos benefícios, individualmente considerados, obtidos com a captura do regulador são muito superiores aos custos de organização, que são significativamente menores quanto menor for o grupo, culminando, numa perspectiva racionalista individualista, em incentivo aos agentes econômicos pertencentes a estes grupos a investirem na atividade de captura do regulador. O mesmo não se verifica em grandes grupos, como seria o dos consumidores, haja vista que os custos de organização são muito elevados, em face dos benefícios, individualmente considerados, a serem obtidos, que são parcelados por todos os membros do grupo, ou seja, os benefícios obtidos pelos membros de grupos grandes tendem a ser menores que os custos que estes incorrem para ajudar na aquisição da regulação, além dos fortes incentivos aos *freeriders*⁴¹.

⁴⁰ OLSON, M. (1999).

⁴¹ O comportamento *freerider* é aquele em que um agente econômico usufrui de um benefício obtido pelo grupo ao qual pertence, sem incorrer nos custos para a sua obtenção, uma vez que a provisão dos interesses do grupo alcança todos integrantes, sem condições de exclusão. Comumente associado à provisão de um bem público,

Por estes motivos, a *teoria econômica da regulação* evidencia que comumente a atuação pública regulatória, potencialmente capturada, tende a beneficiar a indústria regulada, muitas vezes em detrimento do consumidor. Neste sentido, Posner, a partir da análise de Stigler, conclui que a teoria alicerça-se em dois simples, mas importantes, fundamentos. O primeiro, já retratado, é que desde que o poder coercitivo do Estado possa ser usado para trazer benefícios significativos aos indivíduos ou grupos específicos, a regulação econômica pode ser identificada como um produto cuja atribuição é regulada pela lei da oferta e da procura. O segundo ponto, é que a teoria dos cartéis pode ajudar a estabelecer as curvas de demanda e oferta, identificando os custos e benefícios da obtenção de regulação⁴².

Desenvolvendo o seu argumento, Posner assevera que os mesmo fatores que inclinam uma indústria à cartelização, potencialmente, bem-sucedida, predispõem-na à obtenção de regulação governamental favorável. Entretanto, umas das principais características que desestimulam a formação de cartéis, qual seja, o grande número de partes cuja cooperação é necessária para criar e manter o cartel, incentiva a obtenção de regulação. Isso porque: primeiro, grandes grupos de indivíduos tem elevado potencial eleitoral, fator imprescindível no processo político de produção de regulação; segundo, quanto maior a quantidade de participantes, maior a assimetria de interesses, o que conspurca a formação de cartéis, cujo alinhamento de interesses é condição precípua de eficiência, evitando elevado dispendio de recursos em custos de monitoramento e cooperação, e encoraja essas coalizões à obtenção de regulação, uma vez que o poder coercitivo do Estado. Por isso, grandes números, e

caracterizado pela não-rivalidade e não-exclusividade, os indivíduos não possuem incentivos a contribuir na obtenção deste tipo de benefício, haja vista que usufruirá da mesma forma do bem obtido, já que a este não pode ser atribuído qualquer direito de exclusividade ou exclusão.

⁴²POSNER, R. A. (1974), p.344.

outros fatores que desestimulam a cartelização privado, aumentam a demanda por regulação protetora⁴³.

Stigler⁴⁴ aponta quatro modelos de benefícios políticos óbvios que os setores econômicos podem obter do Estado. Os mais evidentes são os subsídios em dinheiro, apontando o autor o grande potencial do setor da educação em obter esse tipo de benefício. Entretanto, ressalva que normalmente os mercados não utilizam recursos para obter este tipo de benefício, pois os subsídios em dinheiro tendem a ser divididos por cada vez mais concorrentes daquele setor, tendendo a redução significativa dos benefícios aos integrantes do setor individualmente considerados.

O segundo modelo de política regulatória estatal normalmente procurada pelas indústrias é o controle de entrada de novos competidores num mercado específico. Nesta seara, as políticas públicas regulatórias podem ser destinadas a dificultar diretamente a entrada de novos rivais, como, por exemplo, indeferimento de pedidos de licenças ou dificultando a concessões, nos mercados cuja entrada de novos competidores é sujeita à permissão estatal. Outras formas de atuação do Poder Público, apontadas por Stigler, destinadas ao controle de entrada de novos competidores nos mercados são as políticas regulatórias destinada a retardar a taxa de crescimentos de novas empresas e as taxas de proteção.

A terceira estrutura de política regulatória apontada pelo autor que beneficiam os integrantes de um determinado mercado é aquela que afeta os substitutos e os complementos, ou seja, suprimir ou diminuir o mercado dos substitutos e fomentar o dos complementos.

O quarto modelo de políticas públicas regulatórias habitualmente procuradas pelas indústrias é a de fixação de preços. A fixação de preços nos mercados regulados por organismos

⁴³ POSNER, R. A. (1974), p.347.

⁴⁴ STIGLER, G. J. (1971), pp.4-6.

com poderes coercitivos garante aos seus integrantes o alcance de retornos superior aos adquiridos nos mercados competitivos, principalmente em se tratando de setores regulados onde o número de empresas é grande, o que dificulta a fixação dos preços quando não há ingerência do poder público.

Stigler (1971) demonstra ainda que a regulação é fruto da interação entre todos integrantes de um determinado grupo de interesse, ou seja, todos os agentes atuantes num determinado mercado, e ainda entres os diversos grupos de interesse, porquanto, num mercado complexo, as políticas públicas regulatórias que beneficiam uma indústria pode gerar prejuízos à outra.

Emoldurando a teoria de Stigler, outros modelos vieram aparando arestas e trazendo importantes contribuições. Peltzman, no artigo *Toward a More General Theory of Regulation*, publicado em 1976, confere relevante atenção a fatores que podem motivar os reguladores na produção de normas que venham a beneficiar também os consumidores, apesar, como asseverado por Stigler, do melhor lobby feito pelos produtores. A idéia central de Peltzman, substituindo o conceito elusivo de Stigler de um regulador, pela noção mais concreta de um legislador, com todas as nuances eleitorais insculpida no termo, é que os legisladores maximizam seus interesses em permanecer no cargo, logo atuam em prol da obtenção de "apoio político", que pode ser financeiro ou eleitoral. Neste sentido, a mercadoria essencial a ser transacionada no mercado político é uma transferência de riqueza, com os eleitores do lado da procura e de seus representantes políticos do lado da oferta. Dessa forma, sobrepujando a noção de Stigler, para ele, este mercado distribui mais do que um bem para aqueles cuja demanda efetiva é maior⁴⁵.

Assim, o legislador vai buscar estabelecer uma estrutura de custos e benefícios que maximize os seus retornos políticos.

⁴⁵PELTZMAN, S. (1976), p.212.

Essa busca pela vantagem política, por sua vez, leva o regulador a suprimir algumas forças econômicas que possam de alguma forma afetar a estrutura de preços⁴⁶. É neste sentido que Peltzman percebeu que a teoria de Stigler não explicava com propriedade como, usualmente, o Congresso estabelecia regulamentos, em prol do consumidor, que não beneficiavam as grandes empresas ou com reduzido grau de protecionismo. Para ele, o legislador – regulador – busca precipuamente obter apoio político, que se traduz tanto em dinheiro quanto em votos, de modo que, no processo de produção de regulação, com o desígnio de maximização de interesses políticos, ele tende a equilibrar estas duas bases de apoio, buscando um ponto ótimo que maximize suas chances de reeleição. Logo, o legislador, visando o máximo apoio político possível, busca estabelecer uma estrutura de preços que, por um lado, mantenha a tarifa tão baixa quanto possível, e, por outro, garanta à indústria o máximo de lucros⁴⁷.

Portanto, o processo de regulação, para Peltzman não esta sujeito a captura privativa por qualquer grupo de interesse, haja vista que, enquanto maximizadores de apoio político, os legisladores atuam em prol de maximizar os interesses, tanto dos produtores como dos consumidores.

As *teorias do interesse privado* atuam nessas bases para demonstrar que, sendo a regulação um “bem” rentável para os regulados e para as autoridades reguladoras, o processo político de produção de medidas regulatórias está submetido às ingerências dos diversos grupos de interesse, políticos, empresas e consumidores, que atuam visando maximizar seus interesses individuais, resultando, dessas “falhas de governo”, regulamentos adquiridos pelas indústrias e em prol destas, com alocação ineficiente de recursos em atividades improdutivas, transferindo renda da coletividade para os mercados regulados.

⁴⁶PELTZMAN, S. (1976), p.231.

⁴⁷PELTZMAN, S. (1976), p.231.

Vale ressaltar que, no “mercado político de regulação”, o embate não se dá somente entre produtores e consumidores, mas os diversos mercados produtores, como as indústrias de substitutos, por exemplo, também competem pelos benefícios das políticas regulatórias, vez que, se afastando da idéia de eficiência *paretiana*, a transferência de renda para um grupo produtor se dá, usualmente, em detrimento de outro, quer seja consumidor ou mesmo produtor.

As teorias de interesse privado da regulação também apresentam algumas incoerências e suscitam dúvidas que demonstram alguma incompletude. Algumas críticas dizem respeito à falta de originalidade, conquanto a noção de redistribuição de renda já esta implícita nas teorias públicas, divergindo, em suma, apenas quanto aos destinatários. Outras, as dificuldades de revelar, *à priori*, quais seriam os grupos a serem beneficiados com determinadas políticas regulatórias. Outro apontamento contundente, concerne à simplicidade do modelo de intervenção e influência dos grupos de interesse demandantes de políticas regulatórias na produção de regulação, diante da complexidade da problemática do processo de tomadas de decisões políticas, como desenvolve a *teoria da escolha pública*. Ainda, a percepção de que a regulação capturada transfere renda do consumidor para a indústria não parece se adequar às tendências regulatórias reducionistas verificadas a partir da década de 80⁴⁸.

Enfim, as teorias do interesse privado também estão sujeitas a consistentes críticas, muito embora, traga como grande colaboração teórica, como conclui Posner, a extensão aos políticos e aos processos que envolvam a tomada de decisões políticas da suposição geral da economia de que o comportamento humano pode ser melhor entendido como respostas de indivíduos racionais, maximizadores de interesses próprios, ao seu ambiente. Em outras palavras, de suma importância, as *teorias*

⁴⁸ FREIRE, M. P. R. V. (2008), pp.82-84.

do interesse privado, calcadas na máxima da racionalidade econômica, trazem para o bojo do processo de produção de regulação a percepção dos incentivos e influências que permeiam o comportamento dos agentes reguladores e dos regulados e dos efeitos destas políticas regulatórias nos mercados.

4. DIFICULDADES DE REGULAÇÃO: ONDE AS TEORIAS SE ENCONTRAM

A atividade pública regulatória reflete tanto as contradições econômicas da “mão invisível”, ou seja, as aptidões e inaptidões endógenas dos mercados ao progresso econômico, como as inconstâncias e conveniências dos processos políticos, que influenciam e são influenciados pelos diversos indivíduos e grupos de interesse, vicissitudes que afetam significativamente a regulação econômica, sendo, por conseguinte, ora responsável pelo desenvolvimento econômico, ora pelo colapso de determinados mercados.

Neste sentido, foi dito que, numa perspectiva normativa, um dos fundamentos mais aceitos doutrinariamente da intervenção pública regulatória é a necessidade de correção das falhas que afastam os mercados de um funcionamento concorrencial perfeito e socialmente desejável. Em outras palavras, são as *falhas de mercado* os maiores óbices ao funcionamento concorrencial perfeito dos mercados, com significativos efeitos na alocação eficiente de recursos e no equilíbrio, ensejando a intervenção pública.

Ocorre que, a atividade pública regulatória não só se destina à superação de falhas de mercado como está submetida aos vários problemas ínsitos aos mercados, como os decorrentes de imperfeições informativas, interesses desalinhados, presença de grupos de interesses, captura, altos custos, entre outros, o que dificulta o implemento de políticas regulatórias eficientes. Por outro lado, a problemática se agrava na medida em que

os efeitos de intervenções públicas regulatórias ineficientes podem ser ainda mais danosos para os mercados, como evidenciou Ronald H. Coase ao demonstrar as dificuldades e consequências do estabelecimento ineficiente das taxas pigouvianas, como forma de mitigar os efeitos das externalidades⁴⁹.

Assim, tenta-se demonstrar a amplitude do problema enfrentado pelo Estado regulador que, por um lado, necessita intervir nos mercados para mitigar os efeitos socialmente indesejados das *falhas de mercado* e, por outro, enfrenta, na concreção deste objetivo, os mesmos obstáculos e falhas que justificam a sua intervenção, inclusive os decorrentes de um conteúdo informativo incompleto que, tanto o coloca em posição de desvantagem informativa em relação às empresas reguladas, quanto dificulta a formatação de políticas regulatórias eficientes. Em outras palavras, as *falhas de mercado*, principalmente a assimetria informativa, também permeiam a atividade regulatória, reclamando sensíveis efeitos nas políticas públicas de regulação econômica, como altos custos, problemas decorrentes da monitoração e a dificuldade em estabelecer regulações eficientes.

Sob o espreque da *teoria da agência*, a economia da regulação tem se debruçado sob a atividade pública regulatória enquadrando-a no modelo do principal - agente. Jensen e Meckling explicam que uma relação de agência se caracteriza por um contrato, aqui em sentido bastante amplo, pelo qual um indivíduo, ou um grupo, denominado principal, contrata outro, ou outro grupo, denominado agente, para executar uma atividade em seu proveito, delegando-lhe tarefas e uma esfera de tomada de decisões, que repercutem nos seus interesses. Ocorre que, sendo os agentes envolvidos nesta relação contratual maximizadores de seus interesses individuais, força é convir que o agente não atue sempre em consonância com os interesses do principal, emana daí vários fatores de ineficiência e desequilí-

⁴⁹COASE, R. H. (1960), p.12-23.

brio, com altos custos decorrentes do monitoramento do agente, de ligação e de perdas residuais, ante a incompletude informativa. O modelo principal – agente pode ser percebido em qualquer relação contratual que envolva um cenário de integração vertical ou que pressuponha uma cooperação de esforços para a concreção de um objetivo estabelecido por uma das partes, amoldando-se a diversas relações econômicas, para as quais há um significativo custo de agência⁵⁰.

Note-se que grande parte dos problemas associados às relações de agência reside no contexto de incompletude informativa em que ela se opera. Ou seja, a inaptidão do principal, num período pré-contratual, em determinar se o agente é capacitado para exercer as funções para as quais será contratado e, num período pós-contratual, se o agente exerce as suas atividades com o máximo de esforço e em prol dos interesses do principal. É, portanto, a assimetria informativa o elemento destabilizador desta relação, haja vista que conhecendo o agente os seus interesses e comportamentos e ciente das dificuldades enfrentadas pelo principal em monitorar os seus atos, tem incentivos suficientes para alterar o seu comportamento, maximizando o seu bem-estar, em detrimento dos interesses do principal. Logo, grande parte da solução, e das dificuldades em encontrá-la, está no estabelecimento de incentivos que alinhem os interesses das partes, evitando comportamentos divergentes e oportunistas, afastando o surgimento de risco moral.

Ocorre que, fazer convergir interesses antagônicos não é tarefa das mais simples e, principalmente, enseja um conteúdo informativo completo não verificado nos mercados, que, ao contrário, caracterizam-se por um elevado grau de informação imperfeita. Em outras palavras, a superação das falhas de mercado pelo regulador, ou dos seus efeitos, através do alinhamento dos interesses do agente e do principal, ensejaria que este tivesse um grau de informação que não possui. Sendo que as

⁵⁰JENSEN, M. C. & W. H. M. (1976), pp.308-310.

impossibilidades de encontrar políticas de incentivos eficientes, e as próprias dificuldades de verificação empírica do sucesso destas políticas, reclamam um custo de recolha de informação e monitoramento demasiadamente elevado, impossibilitando, muitas vezes, a manutenção da própria relação Estado-mercado, motivando os acalorados debates sobre regulação⁵¹.

Neste sentido, a regulação decorre de uma rede de delegação de poderes que tem início no eleitor e termina nas empresas reguladas. O eleitor delega ao Estado uma gama de atividades e decisões que deverão servir aos seus interesses; o Estado delega tarefas e decisões às agências reguladoras; as agências reguladoras estabelecem regras de comportamento e uma margem de decisões às empresas; num cenário de integração vertical que reclama todos os custos e problemas inerentes as relações de agência. Ocorre que, como dito, essa cadeia de delegação transcorre num cenário caracterizado por um alto grau de informação assimétrica, enquadrando-se, o processo regulatório, num típico modelo principal – agente, onde o agente possui uma quantidade maior de informações relevantes, que utiliza para maximizar os seus próprios interesses, desviando-se dos compromissos assumidos⁵².

Note-se que, embora encontre significativas dificuldades a serem superadas, é o Estado chamado a intervir nos mercados para corrigir problemas decorrentes de falhas de mercado, que afastam o sistema econômico de um funcionamento concorrencial perfeito, culminando em perda de bem-estar social. Stiglitz aponta que uma das ideias fundamentais que perfi-lhou o pensamento econômico tradicional é que a alocação eficiente de recursos poderia ser alcançada com a descentralização da tomada de decisões⁵³, noção *smithiana* que não se mostra sempre verdadeira, haja vista a existência de compor-

⁵¹JENSEN, M. C. & W. H. M. (1976), pp.308-310.

⁵²SOARES, J. F. (2007), p.266.

⁵³STIGLITZ, J. E. (2002), p.478.

tamentos anômalos que afastam os mercados de funcionamento concorrencial maximizador de bem-estar social. Neste cenário, a eficiência alocativa só seria alcançada através da centralização das decisões econômicas no Estado regulador, que mediante o uso do poder coercitivo conduz o comportamento dos agentes econômicos de modo a mitigar os efeitos das falhas de mercado.

Dessa forma, a regulação possui o condão de, através do uso do poder coercitivo do Estado, centralizar um conjunto de decisões, que diminuem a esfera de incentivos do mercado, decorrentes de assimetrias informativas, monopólios naturais, externalidade, que incitam comportamentos oportunistas e socialmente indesejados. Assim, são várias as políticas regulatórias que mitigam ou erradicam os efeitos indesejados das *falhas de mercado*, como políticas de fixação de preços, de padrão de qualidade, de entrada de novas empresas nos mercados, subsídios, incentivos, impostos e taxas, entre outras.

Por outro lado, como visto no tópico 3.2., o mesmo poder coercitivo que garante ao Estado aptidão de guiar o comportamento dos agentes econômicos à superação das *falhas de mercado*, também o expõe à pressão e influência dos regulados no interesse de obter regulações favoráveis, que maximizem os seus interesses individuais, em detrimento de outros. Neste sentido, é o poder coercitivo apto a superar falhas de mercado que faz, por outro lado, da regulação um bem econômico, com demanda e oferta, sujeito às vicissitudes dos processos políticos, perspectiva da qual não se pode evadir qualquer modelo econômico que se debruce sobre a regulação.

Assim, a regulação vista através do modelo principal-agente reclama algumas dificuldades a serem enfrentadas na elaboração de políticas regulatórias. Força é convir, que a eficiência de uma regulação, numa perspectiva normativa, depende da cooperação de esforços entre os agentes econômicos atuantes no mercado e o Estado, o principal. Neste sentido, é fácil

perceber uma inaptidão, ao menos inicial, de convergência dos interesses do Estado, obstinado a maximizar o bem-estar social, considerando a benevolência ínsita as teorias do interesse público, estabelecendo um preço de equilíbrio e um padrão de qualidade, por exemplo, e das empresas, que visam maximizar os seus interesses individuais, buscando precipuamente o lucro, preferivelmente, anormal.

Aqui cabem todas as ressalvas feitas acima, no tocante às relações de agência. Os custos de monitoramento das atividades das empresas e dos mercados, a fim de se evitar comportamentos socialmente indesejados em desalinhamento com os interesses do estado regulador, são demasiadamente elevados, impossibilitando esse controle pelo principal, o que incentiva os agentes ao incumprimento dos compromissos assumidos, em prol da maximização de seus interesses e preferências individuais.

Em regras gerais, a solução dos problemas decorrentes das relações principal-agente se dá por duas vias: ou em forma de incentivos aptos a alinhar os interesses de ambas as partes; ou através do estabelecimento de regras e instituições destinadas a evitar desvios comportamentais oportunistas do agente que culminam em perda de bem-estar do principal. Ocorre que, o implemento destes dois modelos de soluções podem requerer um grau informativo que o estado regulador, o principal, não possui, o que dificulta as soluções e aumenta os custos de monitoramento.

Outra grave dificuldade enfrentada pelo Estado no exercício da atividade regulatória diz respeito à falta de informações sobre os mercados que podem culminar em políticas públicas ineficientes e desestabilizadoras do equilíbrio ótimo. Em outras palavras, a incompletude do conteúdo informativo do agente regulador limita a sua capacidade de estabelecer políticas regulatórias de modo eficiente, sendo fonte de mau funcionamento dos mercados e perda de bem-estar social. A assi-

metria informativa constitui elemento limitador da racionalidade dos agentes econômicos, dentre eles o Estado regulador.

Ronald H. Coase, no artigo *The Problem of Social Cost* (1960), verificou essa complexa gama de incertezas que permeiam a atividade regulatória, demonstrando as dificuldades em se estabelecer uma taxa pigouviana ótima, apta a solucionar os problemas de externalidade, sendo que uma taxa muito elevada poderia acarretar problemas de subprodução e um valor muito baixo poderia gerar problemas de superprodução⁵⁴. Como o Estado não conhece os custos das empresas, não consegue estabelecer um valor adequado a conformação das externalidades ao bem-estar social, residindo, novamente, o problema na deficiência informativa que dificulta a atividade regulatória.

Decorre desta desvantagem informativa do Estado regulador que, a busca pelas informações necessárias à elaboração e implemento de políticas regulatórias traz para o processo de criação as empresas reguladas, que possuem grandes incentivos à transmitir ao Estado informações convenientes e incompletas, a fim de obterem políticas regulatórias que lhes favoreçam. É notório que as empresas reguladas conhecem melhor seus custos de produção, níveis de esforço ótimo para a redução de custos e o funcionamento do mercado em que atuam que o agente regulador, logo, dados os altos custos para obtenção pelo Estado destas informações por outros meios, os agentes econômicos privados são convidados a participar do processo regulatório, sendo que os grupos detentores dessas informações manipulam os dados transmitidos para maximizar os seus interesses individuais. Dessa forma, é também da existência de assimetrias informativas e da necessária participação das empresas reguladas do processo de produção de regulação que resulta, em muitas oportunidades, políticas regulatórias que beneficiam os regulados e a própria captura da agente regulador⁵⁵.

⁵⁴ COASE, R. H. (1960), p.12-23.

⁵⁵ FREIRE, M. P. R. V. (2008), pp.77-78 e SOARES, J. F. (2007), p.266.

Neste sentido, a atividade regulatória se esbarra em três problemas, dois numa perspectiva normativa e um numa abordagem positiva: primeiro, os problemas inerentes às relações de agência, ou seja, em como alinhar os interesses do Estado, principal, e dos regulados, agentes, evitando comportamentos oportunistas, das indústrias reguladas, e diminuindo os custos decorrentes da assimetria informativa existente entre as partes, que culmina em perda de bem-estar social e regulação custosa e ineficiente; segundo, a própria incompletude informativa do Estado para estabelecer políticas regulatórias eficientes, ou seja, a falta de informações sobre o mercado para se estabelecer políticas corretivas que maximizam o bem-estar social, inclusive ante a própria dificuldade em se estabelecer um padrão de bem-estar coletivo; e, terceiro, numa abordagem de cunho positivo, a influência da instabilidade dos processos políticos, onde os regulados são maximizadores de interesses individuais, demandantes de regulação para obter vantagens econômicas, e os reguladores são maximizadores de apoio político.

É neste sentido, que as teorias da regulação, embora apresentem abordagens e característica bastante distintas, calcadas em pressupostos e fundamentos diferentes, não, necessariamente, se excluem numa análise pragmática do processo regulatório. Isso porque, não se pode olvidar que a regulação econômica esta calcada nas necessidades de conformação dos mercados visando a maximização do bem estar-social, conquanto a “mão invisível” de Smith, que guiaria o mercado concorrencial perfeito, onde a busca por interesses individuais conduziria ao progresso coletivo, não se mostra naturalmente apta a esta tarefa.

Por outro lado, não se pode deslembrar que a regulação é uma atividade intrinsecamente política, pelo que, obviamente, está sujeita a todas as instabilidades do processo político, decorrente de lobbies, da limitação temporal do sufrágio popular, das influências dos grupos de interesse, das dificuldades da

escolha pública, do atrativo poder coercitividade do Estado, entre outros inerentes ao racionalismo econômico e oportunismo dos políticos. Além disso, como referido por Peltzman, a mercadoria essencial a ser transacionada no mercado político é uma transferência de riqueza, com os eleitores do lado da procura e de seus representantes políticos do lado da oferta⁵⁶. Em outras palavras, a singularidade do bem transacionado, neste caso, o poder, legítimo e institucionalizado, coercitivo do Estado, afeta significativamente o processo de produção de regulação, tanto no que concerne à capacidade de corrigir falhas de mercado e conduzir a economia à maximização do bem-estar social, quanto às influências dos grupos de interesse, sejam eles os regulados ou consumidores, conquanto é este um produto apto à beneficiar significativamente aqueles que tenham capacidade de obtê-lo, logo com grande demanda e dispêndio de grande quantidade de recursos.

Um exemplo claro da complementaridade dessas duas abordagens é a perspectiva do processo de captura da Escola de Toulouse⁵⁷, segundo a qual o processo de captura, ou seja, de obtenção privada do poder coercitivo do estado regulador, é fomentado pela existência de um elevado grau de assimetria informacional, uma das mais importantes falhas de mercado. O convite às empresas reguladas para a participação na elaboração de políticas regulatórias, num ambiente de relações de agência e assimetria informativa que beneficia o agente, neste

⁵⁶PELTZMAN, S. (1976), p.212.

⁵⁷ Esta perspectiva da Escola de Toulouse sustenta que, diferente do pressuposto pela Escola de Regulação e da Escolha Pública de Chicago, as teorias dos grupos de interesse e da busca de renda falham no que concerne à explicação adequada do processo de regulação, na medida em que desconsideram a adequação do modelo à teoria da agência, pressupondo que o agente regulador (principal) controla adequadamente os comportamentos dos agentes regulados, ignorando os problemas decorrentes da assimetria informativa. Logo, mais do que do comportamento oportunista do agente regulador, maximizador de seus interesses individuais, a captura decorreria, principalmente, devido ao cenário de assimetria informativa em que se opera o processo político regulatório e da participação das empresas reguladas no processo de criação de regulação. SOARES, J. F. (2007), pp.266-267.

caso os regulados, possibilita que estas conduzam o processo político de modo a obter o máximo de benefícios, prosseguindo os seus próprios interesses. Assim, percebe-se que o comportamento de captura tende a ser consequência direta de dois fatores: primeiro, com um viés normativo, da assimetria informacional existente entre agente regulador, empresas reguladas e o mercado, um problema evidente de *falha de mercado*, de onde decorre a participação das empresas reguladas no processo de produção de regulação e altos custos de transação e dificuldades de controle, ínsitos ao modelo principal-agente; segundo, do comportamento oportunista dos agentes econômicos, maximizadores de interesses individuais, envolvidos no processo de regulação, tanto reguladores como regulados, que visam obter regulação ou ofertar regulação em prol de elevar ao máximo seus próprios interesses, sejam políticos ou econômicos.

Ora, são vários os problemas enfrentados pelo Estado regulador decorrentes das falhas de mercado e da desvantagem de um conteúdo informativo incompleto face os regulados, tanto no que concerne à mitigação dos efeitos das próprias *falhas de mercado*, quanto no exercício da atividade regulatória de um modo geral. Neste sentido, foram abordadas aqui apenas algumas das dificuldades enfrentadas pelo Estado no exercício da atividade regulatória, embora existam várias outras decorrentes de um processo, dinâmico, consequencial e complexo, do qual participam os vários agentes econômicos, maximizadores de seus interesses e preferências individuais, com incentivos divergentes e contraditórios.

Ocorre que, ainda assim, o Estado regulador possui meios de, mesmo diante de graves problemas de falhas de mercado e falhas de governo, encontrar modelos de incentivos aptos a conduzir os mercados, defeituosos, a um funcionamento mais próximo do eficiente. Stiglitz assevera que mesmo quando os governos enfrentam os problemas de informações assimétricas verificados nos mercados, os incentivos e pressões a

que são submetidos difere daqueles que enfrenta o setor privado, em grau e efeito, sendo que, ainda que submetido às mesmas restrições informativas, dispõe de meios de aumentar o bem-estar⁵⁸. Note-se, por exemplo, que no exercício de atividade regulatória o agente regulador esta sujeito a uma teia complexa de pressões e lobbies dos vários grupos de interesses, logo, como indivíduo maximizador de apoio político, atua em prol de equilibrar os poderes econômicos envolvidos, diminuindo a transferência excessiva de renda entre os grupos, afim de manter o máximo de apoio político, o que não se vê quando esses processos corporativistas se verificam de modo privado, ou seja, em fenômenos como cartelização ou truste.

A elaboração de uma política regulatória interessa não só aos agentes atuante num mercado, mas também às indústrias dos complementos e substitutos, além do consumidor final, por exemplo. Assim, participam do processo todos os grupos interessados, transmitindo informações divergentes e fazendo lobbies, decidindo o regulador de modo a equilibrar esses conflitos, sob pena de ter diminuída a sua base eleitoral.

Assim, extremamente difícil é a tarefa de se estabelecer cabalmente uma convicção quanto aos fundamentos da regulação econômica e, por conseguinte, quanto à necessidade ou desnecessidade de intervenção pública regulatória num mercado, tanto para a superação de uma problemática qualquer, quanto para o fomento de um funcionamento eficiente e equilibrado, haja vista que as teorias econômicas tem demonstrado recorrentemente que as soluções endógenas dos próprios mercados tendem a ser significativamente mais eficientes e menos custosas na superação dos problemas enfrentados pelos agentes econômicos, pondo em “xeque” os fundamentos tradicionais da regulação⁵⁹. Entretanto, como ressaltado anteriormente, é inegável que a “mão invisível” dos mercados não tende a absorver

⁵⁸STIGLITZ, J. E. (2002), p.479.

⁵⁹COASE, R. H. (1960), p.12-23, e DEMSETZ, H. (1968), p.65.

todos os efeitos ineficientes e, muitas vezes, moralmente repudiados do comportamento dos agentes econômicos, pautados numa racionalidade limitada, externadas em preferências e escolhas oportunistas, ensejando uma intervenção pública regulatória que conduza os mercados a um funcionamento eficiente, equilibrado e socialmente desejado. Neste sentido, também quanto à aptidão a superação das falhas de mercado, a regulação tende a ser alvo de grande incerteza, quer seja pela possível incapacidade de se estabelecer soluções eficientes, quer seja pelos altos custos de transação ou, ainda, pela grande exposição do agente regulador aos processos de captura.

É por isso que, sendo a regulação um necessário vetor de bem-estar, seja social ou individual, almejado pelos diversos grupos econômicos, e estando os mercados repletos de falhas que o afastam de um funcionamento eficiente e equilibrado, ensejando a intervenção pública regulatória, os preceitos das teorias de regulação, tanto as de interesse público quanto as de interesse privado, merecem destacada atenção nos processos de produção de normas e regulamentos, com o desígnio de mitigar os efeitos da *falhas de governo* e *falhas de mercado*, que refletem as vicissitudes políticas e econômicas do processo regulatório.

Neste sentido, as teorias perfunctoriamente retratadas neste ensaio abordam faces diferentes de uma mesma figura, que é a regulação, e, buscando o implemento eficiente de políticas regulatórias que maximizem o bem-estar social, tanto quanto for possível, merecem se encontrar nos parâmetros de análises e processos políticos de produção de regulamentos, de modo que, extraindo a ingenuidade do modelos normativos, os analistas que se debruçam sobre as necessidades de intervenção pública regulatória nos mercados considerem as influências das vicissitudes dos processos políticos na elaboração de regulação econômica.

5. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no que concerne à aptidão a superação das falhas de mercado, a regulação tende a ser alvo de grande incerteza, quer seja pela possível incapacidade de se estabelecer soluções eficientes, quer seja pelos altos custos de transação ou, ainda, pela grande exposição do agente regulador aos processos de captura, intempéries políticas e econômicas, que afetam cumulativamente a atividade pública regulatória.

É por isso que, sendo a regulação um necessário vetor de bem-estar, seja social ou individual, almejado pelos diversos grupos econômicos, e estando os mercados repletos de falhas que o afastam de um funcionamento eficiente e equilibrado, ensejando a intervenção pública regulatória, os preceitos das teorias de regulação, tanto as de interesse público quanto as de interesse privado, merecem destacada atenção nos processos de produção de normas e regulamentos, com o desígnio de mitigar os efeitos da *falhas de governo* e *falhas de mercado*, que refletem as vicissitudes políticas e econômicas do processo regulatório.

É neste sentido, que as teorias da regulação, embora apresentem abordagens e característica bastante distintas, alicerçadas em pressupostos e fundamentos diferentes, não, necessariamente, se excluem numa análise pragmática do processo regulatório. Isso porque, embora não se possa olvidar que a regulação econômica está calcada nas necessidades de conformação dos mercados, visando a maximização do bem estar-social, também é forçoso notar que a regulação é uma atividade intrinsecamente política, pelo que, obviamente, está sujeita a todas as instabilidades do processo político, decorrente de lobbies, da limitação temporal do sufrágio popular, das influências dos grupos de interesse, das dificuldades da escolha pública, do atrativo poder coercitivo do Estado, entre outros. Neste sentido, as teorias perfunctoriamente retratadas neste ensaio abordam

faces diferentes de uma mesma figura, que é a regulação, e, buscando o implemento eficiente de políticas regulatórias que maximizem o bem-estar social, tanto quanto for possível, merecem se encontrar nos parâmetros de análises e processos políticos de produção de regulamentos, de modo que, extraindo a ingenuidade do modelos normativos, os analistas que se debruçam sobre as necessidades de intervenção pública regulatória nos mercados considerem as influências das vicissitudes dos processos políticos e interações colusivas ou concertadas entre regulador e regulados, na elaboração de regulação econômica.

Dessa forma, este trabalho terá desempenhando satisfatoriamente o seu mister se tiver conseguido transmitir as incertezas das convicções dos que defendem a completa e exclusiva consonância do processo regulatório com qualquer das bases teóricas apontadas, conquanto tentou-se deixar reluzente que, se, por um lado, o funcionamento *livre* dos mercados não tende a absorver os efeitos ineficientes e, muitas vezes, moralmente repudiados do comportamento dos agentes econômicos, pautados numa racionalidade limitada e oportunista, culminando em *falhas de mercado* que ensejam a intervenção pública regulatória, por outro, persevera o ceticismo quanto ao caráter benevolente do Estado e dos políticos reguladores, decorrente da percepção de que é a atividade regulatória um fenômeno eminentemente político, estando, portanto, submetida aos vários problemas ínsitos aos processos políticos, como os decorrentes de pressão de grupos de interesses, captura, altos custos, o que dificulta o implemento de políticas regulatórias eficientes, pon-do em “xeque” as aptidões do Estado Regulador a guiar a economia ao bem-estar coletivo.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKERLOF, George A. (1970), "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970), pp. 488-500.
- ANDERSON, Perry (1995), "Balanço do neoliberalismo", In: SADER, Emir & Pablo Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.
- ARAÚJO, Fernando (2004), *Introdução à Economia*, 2 Ed., Coimbra: Almedina, 2004.
- ARROW, Kenneth J. (1951), "Social Choice and Individual Values" 2nd ed., 1963, Wiley, New York, 1951.
- BESLEY, Timothy (2003), *Welfare Economics and Public Choice*, in: ROWLEY, Charles K. & Friedrich Schneider (eds.), *The Encyclopedia of Public Choice*, 1 ed., 2 vol., New York: Springer, 2003, pp. 606-610.
- BOYER, Robert (2009), *Teoria da Regulação. Os Fundamentos*, São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- COASE, Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost", in: *Journal of Law and Economics*, Chicago: Chicago Press, 1960.
- COOTER, Robert & Thomas Ullen (2010), *Direito e Economia*, trad. Luis Marcos Sander & Francisco Araújo da Costa, 5 Ed., Porto Alegre: Bookman, 2010.
- DENIS, Henri (1978), *História do Pensamento Econômico*, 3º Ed., Lisboa, Livros Horizonte, 1978.
- FERREIRA, Eduardo Paz & Luís Silva Morais (2009), A Regulação Sectorial da Economia: Introdução e Perspectiva geral, in: *Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?*, Coimbra, Almedina (2009), pp. 7-38.
- FREIRE, Maria Paula dos Reis Vaz (2008), *Eficiência*

- Econômica e Restrições Verticais: “Os Argumentos de Eficiência e as Normas de defesa da Concorrência”*, Lisboa, AAFDL (2008).
- DEMSETZ, Harold (1968), “Why Regulate Utilities?”, in: *Journal of Law and Economics*, vol. 11, No. 1, (abril, 1968), pp. 55-65.
- JENSEN, Michael C. & William H. Meckling (1976), “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure”, in: *Journal of Financial Economics*, 3, (1976), pp. 305-360.
- JOSKOW, Paul L. (2000), “Economic Regulation”, 1, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, Inc, 2000.
- MOREIRA, Vital (1997), *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina (1997).
- OLSON, Mancur (1999), *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- PELTZMAN, Sam (1976), “Toward a More General Theory of Regulation”, in *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, Chicago, The University of Chicago Press (Aug., 1976), pp. 211-240.
- PEREIRA, Paulo Trigo (1997), *A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma abordagem neoliberal?*, in: *Análise Social*, vol. XXXII, (141), 1997 (2.º), 419-442, Lisboa, 1997.
- PINHEIRO, Armando Castelar & Jairo Saddy (2005), *Direito, Economia e Mercados*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- POSNER, Richard A. (1974), “Theories of Economic Regulation, in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2 (Autumn, 1974), pp. 335-358.
- SAMUELSON, Paul A. (1973), *Economia*, 1º vol., 3 ed., Lisboa, tradução de: Maria Adelaide Ferreira, Fundação

Calouste Gulbenkian, 1973.

SANTOS, Antonio Carlos, Maria Eduarda Gonçalves & Maria Manuel Leitão Marques, *Direito Económico*, 5 Ed., Coimbra: Almedina, 2004.

SMITH, Adam (1999), *Riqueza das Nações*, 1 vol., 4º Ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

SOARES, José Fernandes (2007), *Teorias Económicas de Regulação: Grupos de Interesse, Procura de Renda e Aprisionamento*, Lisboa, Instituto Piaget, 2007.

STIGLER, George J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, (Spring, 1971), pp. 3-21.

STIGLITZ, Joseph E. (2002), “Information and the Change in the Paradigm in Economics”, in: *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 3, (Jun., 2002), pp. 460-501.