

Introdução

De acordo com Majone (1999), há três tipos de intervenção estatal na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. O autor ainda destaca que a função estatal regulatória ganha importância mundialmente a partir do fim da década de 1970 com a redução do papel do Estado na provisão direta de bens. É nesse sentido que Majone fala da passagem do Estado positivo para o Estado regulador. Nesse contexto, o mundo assiste a uma verdadeira difusão das agências reguladoras no fim do século XX. De acordo com Gilardi, Jordana e Levi-Faur (2006), “pesquisando 36 países na Europa e na América Latina e 7 setores econômicos e sociais, registramos o estabelecimento de 174 agências no período até 2002”³.

Tendo em vista esse cenário, diversas teorias, nos mais distintos campos, buscaram dar conta do fenômeno regulatório, atentando, principalmente, para a interação entre os atores públicos e privados. Segundo Levine e

Forrence (1990), três teorias centrais marcaram o debate no campo: a teoria do interesse público, a teoria da regulação econômica ou teoria da captura, e a teoria do agente-principal (teoria positiva das instituições). A teoria do interesse público propõe que a regulação surgiu como uma consequência benéfica diante da necessidade do Estado de corrigir falhas de mercado. Embora plausível a assertiva, o arsenal teórico tem enfoque fortemente normativo e não explica empiricamente como interesses e instituições se articulam na regulação estatal. Nesse sentido, o foco de nossa análise estará nas outras duas correntes teóricas.

A Economia foi a primeira disciplina a buscar compreender esse fenômeno de forma mais complexa e abrangente, tendo popularizado, na década de 1970, a teoria econômica da regulação, também conhecida por teoria da captura. A Ciência Política, por sua vez, também mobilizou seu instrumental teórico para explicar a regulação estatal por meio da teoria do agente-principal ou do que Moe (1987a) chamou de teoria positiva das instituições.

1 Este artigo tem como base discussões teóricas de minha dissertação de mestrado intitulada *O lobby na regulação da propagação de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*, defendida em 2012 no Departamento de Ciência Política da USP e que pode ser acessada em: <<https://goo.gl/E8PCnd>>. Agradeço aos pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (BIB) pelas relevantes sugestões ao texto. Eventuais imprecisões remanescentes são de minha exclusiva responsabilidade.

2 Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), é mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Professor do curso de pós-graduação Democracia e Legislativo no Brasil da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing e do MBA em Economia e Gestão: Relações Governamentais da Fundação Getulio Vargas em São Paulo. E-mail: marcellofb@hotmail.com.

3 No original: “surveying 36 countries in Europe and Latin America and 7 economic and social sectors, we were able to document the establishment of 174 agencies in the period up to 2002”.

Cada uma dessas duas teorias buscou mobilizar diversos conceitos para explicar a regulação. Buscaremos, ao longo deste trabalho, revisar e discutir os principais postulados dessas teorias, apresentando suas contribuições centrais e limitações. De forma particular, procuraremos contrastar a abordagem dessas duas correntes, evidenciando como os conceitos de “instituições” e “interesses” foram trabalhados nos respectivos arcabouços explanatórios.

Ao final, discutiremos brevemente como uma vertente recente da Ciência Política norte-americana tem avançado em relação às limitações identificadas na abordagem do fenômeno regulatório pela Ciência Política. Espera-se que o debate teórico da relação entre “interesses” e “instituições” contribua de alguma forma para indicar avanços e limitações da Ciência Política na discussão sobre o papel e as relações entre Estado e sociedade.

A teoria da captura

A teoria da captura surge na década de 1970 em contraposição aos postulados da teoria do interesse público, asseverando que, diferentemente do que propunha esta, a força motriz por trás da regulação não seria o interesse público encarnado pelo Estado, mas o interesse empresarial em auferir ganhos da intervenção estatal. A teoria da captura foi formalizada por George Stigler, ligado à Escola de Chicago, em seu texto seminal “The Theory of Economic Regulation” (STIGLER, 1971). De acordo com o autor, as principais tarefas atribuídas a esta teoria “referem-se à explicação sobre quem será beneficiado ou prejudicado pela regulação, à definição do formato da regulação e aos efeitos da regulação sobre

a alocação de recursos” (STIGLER, 1975, p. 114)⁴. Ao atentar para a ação dos grupos de interesse e os resultados da regulação, o autor redireciona o cerne da discussão, fazendo uma transição de uma abordagem meramente econômica, como na teoria do interesse público, para uma análise econômica da política.

A teoria da regulação econômica traz à tona a discussão sobre a regulação atender primordialmente aos interesses da indústria em detrimento dos interesses do consumidor, o que caracterizaria uma forma de captura do poder público. Essa vantagem por parte do empresariado decorreria não apenas da ação da indústria para capturar as agências, mas também porque estas teriam sido concebidas desde o início para favorecer uma fração do setor privado. De forma direta, o autor explica o eixo central de seu argumento: “Via de regra, a regulação é adquirida pela indústria e é concebida e operacionalizada com vistas a beneficiá-la” (STIGLER, 1975, p. 114)⁵.

O autor modela um sistema de oferta e demanda que contemplaria políticos e indústrias. O lado da demanda seria ocupado pelo setor privado, enquanto os políticos, detentores do poder institucional necessário à regulação, teriam o papel de ofertar essa regulação. Os políticos, interessados em se reeleger, necessitam de vultosos recursos para operar a máquina partidária, especialmente durante as eleições. As indústrias, por sua vez, dependem da regulação para obter os principais tipos de benefícios advindos do governo: subsídios, barreiras à entrada de concorrentes, controle de produtos substitutos e complementares e fixação de preços.

Para compreender a articulação entre políticos e empresas reguladas e os resultados

4 No original em inglês: “are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources”.

5 No original em inglês: “as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit”.

daí advindos, é preciso recapitular e observar alguns pressupostos que informam a visão de Stigler. O primeiro deles tem origem em Downs (1957), que aplicou as ideias econômicas neoclássicas de racionalidade e autointeresse do indivíduo para explicar o comportamento político. Na mesma linha, a estrutura argumentativa da teoria da captura trata de incorporar à política os pressupostos microeconômicos acerca do comportamento dos agentes de mercado. Assim, o autor se baseia na teoria racional do comportamento político, segundo a qual os políticos agem racionalmente para obter votos, independentemente do juízo de valor a respeito da política adotada. Contrariamente à teoria do interesse público, que enfatiza a busca pelo bem comum nas ações dos agentes estatais (compreendidos aqui os políticos eleitos e os burocratas), a teoria da captura “descreve os atores no processo regulatório como tendo objetivos estreitos e autointeressados – principalmente a manutenção de cargos ou a conquista da reeleição, o recebimento de gratificações advindas do exercício do poder, ou o enriquecimento pessoal após deixar o cargo” (LEVINE; FORRENCE, 1990, p. 169)⁶.

Tendo como base esses objetivos de maximização do interesse pessoal ou organizacional, Laffont e Tirole elaboraram um rol de mecanismos utilizados pelos grupos de interesse para influenciar e impactar as decisões de políticas públicas:

1) suborno; 2) promessa de emprego futuro em alguma das empresas reguladas – este é um dos lados do fenômeno conhecido como “porta giratória”, que denota uma relação próxima entre a burocracia e o setor regulado, de modo que pessoas do setor regulado podem migrar para postos públicos (“porta de entrada”) ou burocratas podem migrar para as empresas reguladas após deixarem seu cargo (“porta de saída”); 3) estabelecimento de relações pessoais; 4) acordo pelo qual as empresas do setor evitam criticar publicamente as agências, reduzindo os danos à reputação dos reguladores; 5) transferência de recursos a políticos eleitos que têm ascendência sobre a agência – isso envolve desde financiamento de campanhas a lobby junto a todos os grupos afetados pela regulação, de modo a convencê-los a respeito das medidas tomadas pelas agências em benefício do setor. (LAFFONT; TIROLE, 1991, p. 1090-1091 apud BAIRD, 2012, p. 47)⁷

Outra premissa importante de Stigler, relativa à preponderância de certos grupos empresariais, ampara-se nas ideias de Olson (1999) sobre a lógica da ação coletiva. O ponto central do autor para a questão da prevalência de certos grupos sociais é que há incentivos distintos para a atuação de diferentes de grupos, de tal modo que os prospectos de uma ação coletiva simétrica são, no mínimo, falaciosos.

Segundo seus postulados, indivíduos racionais e maximizadores de interesses próprios não têm incentivos, especialmente em organizações maiores, para colaborar visando à promoção de interesses comuns, uma vez que, independentemente da ação individual, esses benefícios coletivos serão compartilhados. Isso constitui,

6 No original em inglês: “describes actors in the regulatory process as having narrow, self-interested goals – principally job retention or the pursuit of reelection, self-gratification from the exercise of power, or perhaps postofficeholding personal wealth”.

7 No original em inglês: “a) Monetary bribes are feasible, although not common. b) More pervasive are the hoped-for future employment for commissioners and agency staff with the regulated firms or their law firms or with public-interest law firms. c) Personal relationships provide incentives for government officials to treat their industry partners kindly. d) The industry may cater to the agency’s concern for tranquility by refraining from criticizing publicly the agency’s management. e) Last, but not least, the industry can also operate indirect transfers through a few key elected officials who have influence over the agency. These include monetary contributions to political campaigns (Political Action Committees), as well as the votes and lobbying of the “Grass Roots” (employees, shareholders, suppliers, citizens of communities where plants are located)”.

no jargão da literatura, o problema do “carona” (*free-rider*). Esses grupos, denominados pelo autor de “latentes”, têm menos incentivos para agir coletivamente. Desse modo, assevera Olson (1999), a promoção conjunta de interesses só poderá ocorrer em grupos menores ou privilegiados, em que ocorra a coerção para arregimentar e alinhar os indivíduos do grupo em torno de determinada questão.

Como corolário, “os resultados da luta política entre os vários grupos da sociedade não serão simétricos e equilibrados” (OLSON, 1999, p. 141). A capacidade organizacional dos grupos privilegiados, diante dos grupos latentes que têm interesses comuns, mas poucos incentivos para a mobilização, torna o jogo político desigual, de modo que, via de regra, aqueles tendem a ser beneficiados e sobressair nas disputas políticas.

A partir desses pressupostos, Stigler conclui que grupos com menores custos de organização e informação tendem a ser favorecidos pelas políticas regulatórias, na medida em que têm maior capacidade de mobilização dos recursos necessários para o estabelecimento da relação política de troca anteriormente descrita. Essa assertiva é válida, como vimos, não apenas quando se compara a assimetria de poder entre empresariado e consumidores, mas também ao verificar a força de grupos empresariais consolidados perante empresas emergentes. Gheventer (2003) é claro sobre esse aspecto:

Em indústrias competitivas, a regulação foi elemento essencial para elevar o poder de mercado das empresas já estabelecidas, o que resultou não só na elevação de preços e práticas discriminatórias como também na cartelização e limitação da entrada de novos competidores que pudessem dissipar as rendas das empresas e beneficiar consumidores. (p. 21)

Outro elemento central na teoria concerne à cadeia de controle estabelecida entre

os grupos econômicos e os burocratas, que levarão a cabo, no limite, os interesses daqueles grupos. Segundo a lógica da teoria, os grupos de interesse empresariais controlam os políticos, que por sua vez dominam os burocratas, de tal sorte que as políticas postas em marcha por estes “refletirão o balanço de poder subjacente entre os diversos interesses” (MOE, 1987a, p. 275)⁸. Observa-se, assim, que não haveria nenhum tipo de mediação institucional entre os interesses de grupos sociais e os resultados finais de políticas governamentais. Em outras palavras, os interesses postos na sociedade seriam diretamente espelhados nas decisões, sem qualquer ingerência possível nesse caminho. A contribuição de Stigler foi decisiva, portanto, para “o estabelecimento das bases de uma teoria econômica da ação governamental centrada em grupos econômicos cujos interesses são traduzidos diretamente em políticas públicas” (BAIRD, 2012, p. 47).

As ideias centrais de Stigler não apenas se mantiveram em voga por muito tempo – a ponto de ainda hoje, mais de quatro décadas após seu texto, expressões como “captura” serem referência comum nos debates sobre agências e nos meios de comunicação – como ensejaram desenvolvimentos futuros desse corpo teórico. Diversos autores (BECKER, 1983; PELTZMAN, 1976, 2004; POSNER, 2004) procuraram refinar, corrigir, complementar e ampliar os postulados da teoria.

Talvez o principal autor a aperfeiçoar e debater o modelo analítico de Stigler foi Samuel Peltzman. Atento ao contexto político norte-americano desde a década de 1960, o autor notou a emergência de poderosos grupos de consumidores, capazes de se contrapor, em alguma medida, aos interesses econômicos e auferirem vitórias nas disputas regulatórias. Assim, criticando o modelo inicial da teoria da captura, em particular a dominância

8 No original em inglês: “*will reflect the underlying balance of power among the various interests*”.

dos grupos empresariais, Peltzman (1976) argumentava que grupos difusos poderiam se organizar, reduzindo a assimetria existente. Ademais, o autor apresentava um olhar político mais sofisticado, afirmando que, mesmo sem capacidade organizacional, grupos latentes poderiam ter alguma influência, já que participavam do jogo político por meio do voto. Com isso, Peltzman avança, ainda que timidamente, em relação à ausência de mediação institucional do modelo inicial de Stigler. Nesse sentido, a teoria da captura ganhou com Peltzman contornos de uma teoria mais geral sobre a competição entre grupos sociais opostos.

Outro expoente da teoria econômica da regulação é Gary Becker (1983) que, seguindo a vertente de Peltzman, procura realçar a competição entre diversos grupos com interesses e recursos distintos, oferecendo-nos uma abordagem que já pende para o pluralismo político. Segundo Becker (1983), comprovando seu pendor pluralista, nenhum grupo social vence ou é derrotado cabalmente na disputa política, uma vez que mesmo os grupos menos favorecidos poderiam lançar mão de estratégias para reduzir as disparidades nesse jogo distributivo. Seria possível, por exemplo, investir mais recursos em atividades políticas, como contribuições de campanha e propaganda política. Em que pesem os novos elementos agregados à teoria, esse modelo não tem a capacidade de superar as deficiências associadas a não incorporação de variáveis políticas, como a burocracia e os poderes Executivo e Legislativo, que continuam a ser assumidos como meros transmissores dos interesses dos grupos.

Mais recentemente, novos autores buscaram dialogar com a teoria de Stigler. A contribuição original trazida por Daniel Carpenter em seu texto “Protection without capture” é bastante interessante, pois revela que as conclusões de Stigler podem estar corretas, sem que o autor, contudo, tenha compreendido

adequadamente os mecanismos que levam a esse resultado. Amparado em um modelo matemático, Carpenter (2004) simula situações nas quais um regulador favorece grandes indústrias, mas sem que isso constitua necessariamente captura. Como argumenta o autor, esse beneficiamento pode indicar mera proteção, como sugere o título de seu trabalho. Conforme explica Baird (2012):

Assim, os resultados das políticas, mesmo em benefício das indústrias, não explicariam os mecanismos subjacentes à sua aprovação. Equivale a dizer que os reguladores podem implementar políticas que favoreçam os empresários sem que isso signifique, necessariamente, uma ação em resposta às pressões da indústria. (p. 48)

Fundamentado em um modelo reputacional, Carpenter procura testar algumas hipóteses que justificariam um regulador neutro atuar em favor das indústrias, em particular as mais antigas no mercado, no que diz respeito à aprovação de novos produtos. A hipótese central do autor se refere à familiaridade do regulador com o produto da empresa. Nesse caso, mesmo um regulador teoricamente neutro poderia preferir determinada empresa, aprovando reiteradamente seus produtos, simplesmente porque esta é um agente reconhecido no mercado e goza de grande reputação. Essa assertiva se mantém válida mesmo quando surge uma empresa nova com um produto de melhor qualidade. Em outras palavras, a qualidade do produto ficaria em segundo plano frente à conceituação de uma empresa no mercado.

A hipótese do autor não implica, portanto, captura, especialmente pensada aqui como fruto da ação política do empresariado, mas antes um viés exercido pelo regulador ao levar em conta a reputação da empresa regulada. Assim, essa perspectiva não necessariamente acarreta refutação da teoria da captura, mas sim reorientação dos pressupostos e

mecanismos, na medida em que “ilumina o estudo de ‘*rent-seeking*’ na política regulatória” (CARPENTER, 2004, p. 614)⁹. Nesse modelo, a ação do regulador pode coincidir com o *lobby* realizado pela indústria, reforçando-se mutuamente. As contribuições trazidas a lume por Carpenter têm dois sentidos relevantes. Primeiramente, cabe observar, em consonância com as conclusões de Baird (2017) ao estudar a política no setor de planos de saúde, que é irreal imaginar a possibilidade de alcançar um desenho institucional que insule as agências de interesses externos, equalizando a participação dos diversos grupos. Em segundo lugar, conforme expõe o autor na conclusão, os resultados observados a favor ou contra determinados grupos “podem dizer pouco ou nada sobre política, uma vez que podem existir por diversas razões, algumas relacionadas à captura e outras não” (CARPENTER, 2004, p. 627)¹⁰.

Instituições importam

Talvez a crítica central às abordagens econômicas da regulação concerna ao reduzido, senão nulo, espaço atribuído às variáveis políticas no interior de sua estrutura analítica. A teoria da captura, em que pese ter contribuído para a discussão sobre os grupos sociais envolvidos e afetados pela regulação, não atentou para o papel do Estado enquanto arena de conflitos e ator político com interesses próprios na regulação.

As falhas dessa teoria em contemplar elementos institucionais à sua análise aproximam-na do pluralismo, corrente teórica criticada por Olson (1999). Embora a preocupação central desse autor não repouse no descuido no tocante a variáveis institucionais, as

deficiências no pluralismo identificadas por Olson são relevantes para a compreensão dos limites das teorias econômicas.

A tradição pluralista na ciência política define os grupos de pressão da sociedade como o elemento básico da política. Em sentido contrário aos pressupostos da economia neoclássica, que adota o individualismo metodológico como abordagem, para os pluralistas a unidade básica da sociedade, da qual derivam as ações políticas e que estrutura o jogo político, são os grupos sociais. No pluralismo, não apenas o interesse individual é tido como secundário, mas também qualquer ênfase em um interesse nacional abstrato é colocada de lado em favor de uma visão ancorada na interação entre grupos na sociedade. Nesse sentido, conforme aponta Baird (2012),

o que definiria a direção do governo e das políticas públicas seria a resultante do equilíbrio de forças dos grupos sociais. Em última análise, o conflito entre eles explicaria *per se* a ação governamental. Cabe notar, desde já, que tal visão minimiza e até elimina a importância das instituições políticas, que não teriam nenhum papel no encaminhamento e processamento das demandas oriundas dos grupos sociais. Nesse sentido, essa teoria ecoa a teoria da captura, que enxerga o Estado como uma “caixa-preta”, uma arena na qual grupos de pressão competem entre si para implementar seus interesses. (p. 51)

No vácuo deixado por essas teorias cujo eixo central de análise era os grupos sociais, uma nova leva de trabalhos ressurgiu na Ciência Política na década de 1980, focando justamente o Estado em suas diversas manifestações. Sem negarem a importância dos grupos sociais, os estudiosos dessa corrente, denominada neoinstitucionalista, procuraram enfatizar em sua abordagem os elementos

9 No original em inglês: “*illuminates the study of rent-seeking in regulatory politics*”.

10 No original em inglês: “*may say little or nothing about politics because they may exist for many reasons, some related to capture and some not*”.

institucionais que moldam e condicionam as ações dos grupos sociais.

Nesse sentido, conforme asseverado por Skocpol (1985), uma das expoentes dessa corrente, a nova linha de análise deveria assumir o Estado em duas funções complementares, porém distintas: como estrutura e como ator político. No primeiro caso, tratar-se-ia de encarar o Estado como uma arena político-institucional, no interior da qual diversos grupos competem entre si para alcançar postos de poder e influenciar políticas públicas. Nesse sentido, a análise se assemelha à perspectiva pluralista, que enxerga o Estado como uma arena na qual se processam as lutas políticas. A visão neoinstitucionalista, contudo, procura sofisticar a compreensão do Estado, enfatizando que as instituições não são arenas neutras, sendo que as regras do jogo político conformam e determinam o resultado das políticas e dos interesses defendidos pelos grupos sociais junto ao Estado.

Isso equivale a dizer que as demandas dos grupos sociais continuariam a se processar dentro do Estado, mas as instâncias por onde elas passam, com suas regras e interesses específicos, seriam decisivos para a definição do curso das políticas públicas perseguidas pelos mais diversos grupos. São esses pressupostos que informaram e direcionaram a agenda de pesquisa da Ciência Política em sua vertente neoinstitucionalista, que passou a estudar as regras que definem o jogo político, como as legislações eleitoral e partidária. Esse esforço foi relevante, na medida em que as regras do jogo, para utilizar o título de um texto de uma autora dessa linha teórica (IMMERGUT, 1992), podem ser determinantes para as possibilidades de sucesso de algum ator específico ou mesmo para o resultado final das políticas públicas. Conforme concluiu Baird (2012),

nesse sentido, a força dos grupos sociais deve ser relativizada face às implicações políticas advindas das instituições. Um grupo social pode ter grande poder político, sendo capaz de arregimentar importantes forças de sustentação, mas o sucesso de suas ações também dependerá das regras existentes no jogo político. (p. 53)

O segundo enquadramento analítico relevante, na abordagem neoinstitucionalista, diz respeito à compreensão do Estado como um ator político, capaz de atuar com “relativa autonomia” perante os mais diversos grupos sociais. Nessa perspectiva, políticos e burocratas têm interesses e visões próprios, ou seja, que não necessariamente coincidem com os de grupos sociais, de tal modo que suas ações podem afetar a tomada de decisões e o desenho de políticas públicas. Sugerir a autonomia do Estado enquanto ator político não significa afirmar que “atores estatais podem ignorar os interesses de grupos sociais, mas simplesmente atestar que as preferências daqueles não podem ser reduzidas às preferências destes” (VOGEL, 1996, p. 20)¹¹.

Vale destacar que reconhecer a autonomia relativa do Estado não equivale a enxergá-lo como um bloco monolítico, que interagiria de forma coesa com os grupos sociais. Em realidade, é preciso reconhecer que o Estado é composto por uma miríade de instituições, como os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, a burocracia, os partidos políticos, os quais podem ou não ter interesses convergentes. Ademais, mesmo essas instituições podem ter um alto grau de divergência interna, de modo que qualquer análise deva levar em conta interesses não apenas interinstitucionais, mas também intrainstitucionais.

A partir dos aportes trazidos pelo neoinstitucionalismo, diversas críticas foram direcionadas à teoria da captura. A primeira diz respeito à suposta inexorabilidade da predominância do

11 No original em inglês: “state actors can ignore societal interests but merely that their preferences cannot be reduced to those of societal interests”.

setor regulado. Ora, se há eleições recorrentes, de modo que o eleitor pode influenciar, mesmo que marginalmente, a posição dos políticos; se há disputas entre atores estatais, os quais atuam com alguma autonomia; e se alguns grupos sociais, mesmo os menos favorecidos, são capazes de potencializar, em alguma medida, sua ação política no Estado, é de se supor que nem sempre os interesses do setor regulado devem prevalecer. Como vimos, mesmo alguns teóricos da captura, posteriores a Stigler, como Peltzman e Becker, já haviam notado esse fato e procuraram adequar algumas conclusões mais gerais dessa perspectiva, reconhecendo a competição entre grupos de interesse e a possibilidade de que nem sempre o empresariado saia vitorioso do embate político. A extensão da regulação em questões trabalhistas, ambientais e relacionadas ao consumidor na década de 1960 nos Estados Unidos foi determinante nesse diagnóstico. Nesse sentido, a despeito da inegável influência dos principais grupos econômicos, seu poder político teria a capacidade de explicar apenas parcialmente os resultados políticos. Conforme apontam Carrigan e Coglianese (2011) ao fazerem um balanço das principais teorias regulatórias, é muito provável que a influência exercida pela indústria varie ao longo do tempo, especialmente entre diferentes administrações.

O modelo teórico proposto pela teoria da captura estipula e prevê necessariamente um viés pró-empresa na regulação exercida pelo Estado – e por isso é crítica à mesma –, justamente por centrar suas atenções exclusivamente na capacidade dos grupos organizados na sociedade de impor seus interesses ao Estado, supostamente coeso, o qual, portanto, poderia produzir automaticamente os *outputs* demandados por esses grupos de pressão. Nesse sentido, seus teóricos pressupunham que esses grupos tivessem

controle sobre todas as variáveis que interferem no ambiente onde operam as políticas, quando de fato os resultados de aplicação de políticas por vezes são muito diversos, senão opostos, a suas motivações iniciais, por força de todos os outros elementos envolvidos. (SALGADO, 2003, p. 10)

Essa visão é simplista e reducionista na exata medida em que deriva os resultados das políticas diretamente das motivações e interesses dos grupos, desconsiderando a política. Dito de outra maneira, essa corrente, de caráter economicista, pressupõe que a distribuição de interesses e de poder na sociedade reflete diretamente em políticas públicas e/ou regulatórias, como se o Estado fosse um mero transmissor dos interesses sociais, particularmente dos poderosos grupos econômicos.

As principais limitações da teoria econômica da regulação dizem respeito a seu foco exclusivo na avaliação de resultados em detrimento de uma abordagem mais ampla e complexa que englobasse, por exemplo, a relação entre os diversos entes estatais, bem como os mecanismos político-institucionais subjacentes ao jogo político e que, portanto, moldam e determinam os resultados políticos. Carpenter vai direto ao ponto quando coloca em xeque os limites da teoria da captura para explicar os resultados políticos da regulação: “A afirmação de que os resultados regulatórios justificam a inferência sobre mecanismos regulatórios deixa margem para que inúmeros outros fatores possam explicar os resultados regulatórios observados” (CARPENTER, 2004, p. 615)¹².

Pode-se afirmar, portanto, que

essas teorias não levam em conta a variedade de instituições e atores políticos com interesses divergentes no interior de um sistema político qualquer e, por conseguinte, não atribuem qualquer peso relevante às suas ações. Assim, essas teorias acabam por enxergar o Estado como um mero implementador

12 No original em inglês: “*yet its counsel that regulatory results justify inference about regulatory mechanisms leaves open the possibility that numerous factors may explain observed regulatory outcomes*”.

de políticas decididas no âmbito da sociedade, não atentando para a importância de instituições como o Poder Executivo, os partidos políticos e outras organizações políticas. (BAIRD, 2012, p. 55)

Teoria positiva das instituições (relação agente-principal)

Esses desdobramentos na Ciência Política ensinaram, no âmbito da regulação, o surgimento daquilo que Moe (1987a) chamou de teoria positiva das instituições (ou relação agente-principal), focada principalmente na questão do controle político. Essa literatura também buscava compreender, à sua maneira, como grupos sociais afetavam a política. No entanto, essa tarefa seria realizada com o foco menos voltado aos interesses desses grupos e mais para “os mecanismos pelos quais os interesses dos eleitores são transformados pelo processo político em políticas públicas. Ao fazê-lo, preenche-se uma importante lacuna deixada tanto pela teoria do interesse público como pela teoria da captura” (LEVINE; FORRENCE, 1990, p. 170)¹³.

As regras do jogo são, portanto, decisivas para se compreender como interesses situados na sociedade são traduzidos em políticas públicas. Nesse sentido, o poder para estabelecer regras de supervisão sobre atores estatais, inclusive agências responsáveis pela regulação, determina vencedores e perdedores do jogo político. De acordo com Moe (1987b, p. 476), “precisamente porque as decisões de políticas são sensíveis a características institucionais,

estas últimas podem ser manipuladas por atores em posições-chave de poder – presidentes de comissões no Parlamento, por exemplo – para controlar os resultados de acordo com seus interesses pessoais”¹⁴.

Laffont e Tirole criticam as abordagens econômicas da regulação, apontando quais seriam as linhas seguidas por esse novo corpo teórico, cujo esteio está precisamente no controle político, uma vez que, como vimos, a capacidade de supervisionar e definir a ação de outros atores pode definir os vencedores em determinada política. De acordo com os autores, os problemas de agência provenientes da assimetria de informações constituem relevante limitação metodológica das teorias econômicas, cuja consideração adequada teria o condão de auxiliar na compreensão mais completa acerca da ação dos grupos de interesse:

Na ausência dessas assimetrias, firmas reguladas não conseguiriam extrair rendas e, portanto, não teriam incentivos para influenciar as regulações. De forma similar, eleitores e legisladores não teriam dificuldade em controlar seus agentes (membros das comissões e agências), que, portanto, não conseguiriam levar a cabo políticas que beneficiassem grupos de interesse em detrimento do bem comum. De forma contrastante, uma abordagem teórica ancorada na relação agente-principal tem a capacidade de explicar por que reguladores têm poder discricionário e por que grupos de interesse têm poder. (LAFFONT; TIROLE, 1991, p. 475)¹⁵

A teoria da agência (problema do agente-principal) discute os problemas envolvidos na relação entre agente-principal em uma situação

13 No original em inglês: “the mechanism by which voters’ concerns are transformed by the political process into policy. In doing so, it fills an important gap left by both public-interest and capture theory”.

14 No original em inglês: “precisely because social outcomes are sensitive to institutional characteristics, the latter can be manipulated by well-situated actors – committee chairs, for instance – to control outcomes in their own self-interest”.

15 No original em inglês: “in the absence of such asymmetries, regulated firms would be unable to extract rents and therefore would have no incentive to influence regulatory outcomes. Similarly, voters and legislators would have no difficulty controlling their agents (members of committees and agencies) who thus could not get away with policies favoring interest groups over the common good. In contrast, an agency-theoretic framework can explain why regulators have discretion and why interest groups have stakes and power”.

de assimetria de informação. O “principal” (detentor do poder último) aciona um “agente” para tomar medidas em seu lugar e no seu interesse. Ocorre, no entanto, que em razão da maior especialização do “agente”, este tem mais informações e pode ter o incentivo de contrariar os interesses do “principal”, caracterizando o fenômeno do risco moral (*moral hazard*). Tendo em vista esse cenário, o “principal” procura desenvolver formas de monitoramento e controle sobre as ações do “agente”.

Dada essa assimetria, compreende-se a razão pela qual eleitores encontram dificuldade em controlar seus representantes eleitos, os quais, por sua vez, veem-se com o mesmo problema no que se refere à sua relação com os burocratas das agências governamentais. A teoria da agência revela-nos, desse modo, que há razoável autonomia dos diversos atores políticos. O olhar para essas disputas em torno da questão do controle foi a forma que a literatura de agência encontrou para tentar superar a “caixa preta” da teoria da captura e explicar a política e a influência no sistema político.

Torna-se patente, assim, que essa linhagem teórica contrasta em diversos aspectos com a teoria da captura. A primeira diferença é o objeto de análise propriamente dito. Se os grupos de interesse e sua capacidade de mobilização política são centrais para os economistas da Escola de Chicago, os neoinstitucionalistas priorizam os eleitores, a quem os políticos eleitos devem, de uma forma ou de outra, responder. Mas o aspecto precípua da diferenciação entre os dois corpos teóricos é, especialmente no tocante às consequências para a interpretação da realidade, sem dúvida a cadeia de transmissão que vai dos interesses sociais, passando pelos políticos eleitos, até os burocratas, responsáveis, em última instância, pela implementação das políticas públicas. Conforme sintetizou Baird (2012, p. 57),

a teoria positiva das instituições não vê uma ligação direta entre os interesses dos eleitores e o resultado final da política, estipulando, antes, uma miríade de alternativas políticas, as quais, por sua vez, são condicionadas pelas regras do jogo político nas diferentes instituições. Além disso, esta teoria coloca grande ênfase na discricionariedade dos burocratas e nos meios à disposição dos outros poderes instituídos para controlá-los, questão absolutamente desprezada pela teoria econômica.

Tendo em vista a grande relevância conferida pela teoria positiva das instituições ao controle político, vale debruçarmo-nos sobre essa questão. De modo particular, enfocaremos as relações entre atores políticos eleitos pelo voto e reguladores não eleitos e aptos a formular e implementar políticas públicas, que constitui o eixo central de análise dos autores neoinstitucionalistas (CARRIGAN; COGLIANESE, 2011). Conforme apontam, essa literatura predominantemente norte-americana enfatizou a relação entre o Congresso e as agências, atentando para as motivações que levaram o Poder Legislativo a delegar poderes às agências e às formas de supervisão sobre elas, processo comumente denominado *oversight*.

Há diversas maneiras de controlar as agências, como: a aprovação de leis detalhadas, que dão pouca margem à regulamentação pelas agências (KERWIN, 1996); o contingenciamento orçamentário; e os comitês legislativos, responsáveis pela supervisão de políticas públicas regulamentadas pelas agências. Mas a literatura costuma focar dois mecanismos principais pelos quais o congressista pode controlar a agência: “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio”.

O primeiro diz respeito ao acompanhamento sistemático dos burocratas para garantir que suas ações contemplem as preferências dos legisladores. O segundo se refere a uma reação do Congresso ao alerta realizado pelos grupos sociais cujos interesses foram desafiados pelos burocratas (McCUBBINS; SCHWARTZ,

1984). Uma vez acionado o alarme, “o Congresso reage com uma das muitas possíveis ações, que vão desde um simples interrogatório sobre o assunto até uma completa investigação, repleta de audiências precedidas de relatórios do Escritório de Contabilidade Geral [Government Accountability Office]” (KERWIN, 1996, p. 233).

Por fim, a imposição de procedimentos administrativos também funciona como uma relevante forma de controle pelo Congresso. Com a criação de regras que definem canais de participação popular, como consultas e audiências públicas, os burocratas e os grupos de interesse se aproximam, facilitando a supervisão daqueles por estes. Ao menor sinal de oposição a seus interesses, esses grupos podem recorrer à supervisão do tipo “alarme de incêndio”.

São diversos, portanto, os meios dos quais o Congresso dispõe para supervisionar as atividades das agências governamentais. No entanto, como vimos anteriormente, não é sensato entender o Estado como um ente coeso. Nesse sentido, seria plausível supor que o Congresso teria diversos competidores na busca pelo controle da burocracia; e não foi outra a conclusão de vários pesquisadores, que passaram, então, a dirigir sua atenção para outro “principal”, o presidente. Isso foi particularmente relevante para o caso norte-americano, no qual se identificou uma “dominância presidencial”, pela qual o chefe do Executivo teria conseguido, ao longo do tempo, reunir meios e implementar medidas que garantissem seu controle sobre os órgãos governamentais.

Diversos meios estão à disposição do presidente, como a prerrogativa de indicar os chefes das agências (*political appointment*) e a capacidade de definir a agenda política das burocracias. Por exemplo, o *Office of Management and Budget*, ligado à presidência dos Estados Unidos, que também confere enorme poder de influência ao presidente, pois lhe faculta a revisão de todas as normas emitidas pela burocracia pública.

Com o fenômeno da judicialização da política, o outro Poder, o Judiciário, também passou a receber maior atenção dos estudiosos, assomando como um terceiro “principal”, cujas decisões a respeito da constitucionalidade dos regulamentos podem exercer impacto significativo sobre as ações dos burocratas. Conforme revelam Carrigan e Coglianese (2011), observou-se nas décadas de 1970 e 1980 o surgimento da doutrina do “*hard look*” nos Estados Unidos, pela qual o sistema de revisão judicial das normas expedidas foi fortalecido, com vistas a garantir que os processos burocráticos levassem em conta todas as informações relevantes para a regulação.

Em que pese o freio posterior imposto pela Suprema Corte a esse *modus operandi*, diversos autores seguem criticando as revisões judiciais excessivas. Associadas à heterogeneidade das decisões dos tribunais, que julgam casos similares com interpretações distintas, tem-se um cenário de grande incerteza para as agências governamentais, que são desestimuladas a tomar ações mais autônomas e acabam reduzindo o número de normas expedidas.

Interesses e instituições nas teorias da regulação: uma breve síntese

Toda teoria, como não poderia deixar de ser, acaba por simplificar a realidade, pois focaliza um aspecto para explicar o mundo social em detrimento de outro. É nessa perspectiva que podemos entender as diferenças entre a teoria da captura e a teoria positiva das instituições. Ambas buscam explicar como interesses sociais e instituições políticas interagem para produzir resultados políticos (MOE, 1987a). O elemento fulcral, no entanto, é como cada teoria acentua alguns aspectos dessa equação em detrimento de outros. Enquanto a teoria da captura enfatizou os interesses dos grupos sociais, os teóricos neoinstitucionalistas priorizaram o funcionamento das instituições e o controle político. A ênfase

aos conceitos de interesses e instituições é que explicam, assim, as diferenças centrais entre os dois corpos teóricos. Nesse sentido, vale discutir brevemente como a utilização dessas concepções caracteriza as correntes teóricas analisadas, delimitando também seus avanços e limites.

No âmbito da regulação, a teoria da captura buscou explicar a política a partir da ênfase nos grupos econômicos poderosos, cujos interesses acabariam por se traduzir quase que naturalmente em políticas públicas que os beneficiassem. Isso explica a visão negativa de seus teóricos sobre a regulação e a influência dos grupos de interesse. Contraposta a essa vertente teórica está a teoria positiva das instituições, cujo foco de análise recai sobre as estratégias de controle dos atores no âmbito das instituições políticas e sobre como as regras moldam a atuação desses atores. Cabe ressaltar que compreender o poder de controle que alguns atores políticos têm sobre outros significa perseguir o mesmo objetivo que a teoria da captura, qual seja, a influência sobre agências e políticas governamentais, mas por outros meios.

Parece-nos claro que a teoria da captura aportou relevantes contribuições ao debate, desvelando

como importantes grupos sociais são capazes de influenciar decisões de políticas públicas, pois é evidente que a elite política que se move no interior das instituições ressaltadas pelos institucionalistas não age no “vácuo”, descolada dos interesses sociais, que inclusive são responsáveis, muitas vezes, pela eleição dos representantes políticos. (BAIRD, 2012, p. 60)

Todavia, como ressaltamos anteriormente, a experiência histórica mostra que, a despeito do poder do “dinheiro”, nem toda regulação é desenhada e implementada para favorecer grupos empresariais. A própria ideia de que a assimetria de poder na sociedade seja

espelhada diretamente no ambiente político beira a simploriedade. Se fosse assim, seriam inconcebíveis todas as regulações postas em marcha pelos governos para salvaguardar interesses de cidadãos com a mais variada gama de demandas, desde o meio ambiente à proteção social. Esse fato ocorre não apenas em decorrência da competição entre grupos de interesse – fato que, aliás, já notado pela própria teoria da captura –, mas em razão dos atores estatais atuarem com relativa autonomia no processo decisório. Para exemplificar, como demonstrou a teoria da dominância presidencial – e como também revela o caso brasileiro –, um presidente eleito tem grande poder de agenda e está respaldado por grupos variados na sociedade, dispondo, desse modo, de certa autonomia para implementar projetos outros que não os defendidos pelos grupos de interesse mais poderosos.

As regras das instituições e a capacidade de controlar determinados atores políticos também afetam a definição de vencedores e perdedores em uma disputa política, conforme acentuado pelos autores que baseiam suas análises nas instituições. Nesse sentido, o próprio erigir de certas instituições políticas pode ser pensado com o intento de coibir a captura por certos grupos econômicos (WEINGAST; MORAN, 1983 apud CARRIGAN; COGLIANESE, 2011).

Justamente por realçarem o papel fundamental dos atores e instituições políticos, os autores filiados à teoria positiva das instituições acabaram, no entanto, por focar demasiadamente as mediações institucionais, pois acreditam que “os processos de tradução omitidos são, em realidade, chaves para a compreensão da política; seu objetivo é focar em modelos de tomada de decisão de elites e de estrutura política” (MOE, 1987a, p. 238)¹⁶.

16 No original em inglês: “*the omitted translation processes are in fact the keys to an understanding of politics; they want to focus on models of elite decision making and political structure*”.

É importante ressaltar que os neoinstitucionalistas não necessariamente desconsideram o papel dos interesses sociais, até porque políticos e burocratas agem, muitas vezes, em função das preferências dos eleitores e dos grupos de interesse, respectivamente. No entanto, a abordagem dessa corrente impõe um modelo analítico no qual “os interesses sociais acabam por se traduzir em políticas de modo muito indireto, diluído, de tal forma que esses interesses acabam sublimados em meio à ação de atores políticos operando no interior das instituições estatais” (BAIRD, 2012, p. 61). Prova disso é o fato de que os autores vinculados à teoria positiva das instituições têm menos preocupação com a possibilidade de controle ou captura pelo lado do setor regulado, estando mais interessados em inferir a capacidade de certos atores estatais em controlar a burocracia.

Se por um lado a Ciência Política foi beneficiada por uma onda de estudos que perscrutaram o funcionamento das instituições políticas, por outro, houve um prejuízo no tocante à compreensão mais abrangente da política dos grupos de interesse. Isso explica, por exemplo, a escassez de estudos no Brasil sobre *lobby*, influência e grupos de interesse, peças fundamentais no jogo político regulatório. Embora os interesses sociais sejam representados, mesmo que indiretamente, pelos atores políticos que interagem no âmbito das instituições – como o Congresso Nacional e o Executivo com sua burocracia e agências – é imprescindível, para uma análise política mais acurada e aderente à realidade, que esses grupos sejam conhecidos e que se explicitem

como atuam politicamente no momento que acionam essas instituições em defesa de seus interesses. Essa mudança na chave analítica é fundamental, uma vez que esses grupos se organizam e atuam diretamente junto a essas arenas políticas, buscando exercer pressão e influenciar as questões que lhes são atinentes. Isso também deve ser investigado com maior profundidade. Quem pontuou essa questão mais cristalinamente foi Kerwin, que, ao analisar a teoria do agente-principal, afirmou que

os grupos de interesse nunca são considerados os principais, mas influenciam profundamente essas outras instituições. Suas ações estimulam e por vezes motivam as do Congresso, da Casa Branca e dos tribunais. Quando ameaçados pela ação ou inação dos burocratas, os grupos de interesse vão ao Congresso e à Casa Branca pedir ajuda. (KERWIN, 1996, p. 297)

O que ocorreu com as teorias que tratam da regulação, nas palavras de Baird (2012, p. 61), “foi um movimento pendular que passou de um extremo de ênfase aos interesses sociais a um extremo de atenção às instituições, sem conseguir articular uma abordagem mais equilibrada que desse conta de balancear interesses e instituições”.

Evidentemente, não temos a intenção de esboçar aqui qualquer teoria que dê conta de abarcar esses dois elementos fundamentais para a compreensão da regulação estatal¹⁷. Apenas chamamos atenção para a dificuldade, especialmente no campo da Ciência Política, em resgatar o papel dos grupos de interesse e articular de forma coerente esses dois elementos de forma a explicar mais fidedignamente a realidade¹⁸.

17 Isso já foi tentado alhures. Moe (1985 e 1987a) buscou reconciliar esses dois elementos na reconstituição da história do *National Labor Relations Board* (NLRB). Da mesma forma, Levine e Forrence (1990) e Laffont e Tirole (1991) buscaram integrar os avanços teóricos das duas correntes.

18 É interessante observar que mesmo nos Estados Unidos, onde os estudos sobre o *lobby* são abundantes, há poucos estudos que, de fato, integrem a análise dos grupos de interesse com seu papel na produção de políticas públicas ou da regulação estatal. É por isso que um dos principais estudiosos dessa área naquele país afirma que “*an invisible line seems to be drawn between these ‘policy studies’ and ‘interest-group studies’, and there is little cross-reference between the two bodies of research*” (BAUMGARTNER; LEECH, 1998, p. 121).

Antes de concluir, vale destacar brevemente um conjunto recente de estudos no âmbito da Ciência Política norte-americana que vem tentando suprir essa lacuna, ao seguir a recomendação de Kerwin (1996) e colocar maior ênfase na atuação dos grupos de interesse na regulação governamental (GOLDEN, 1998; NAUGHTON et al., 2009; NELSON; YACKEE, 2012; WEST, 2004; YACKEE, 2005). O objetivo desses autores foi aferir a influência dos grupos de interesse na formulação das regras das agências governamentais mediante observação de sua participação nas consultas públicas realizadas por esses órgãos.

O *Administrative Procedure Act* (APA) obriga as agências norte-americanas a publicarem as propostas de regulamento no *Federal Register*¹⁹ e solicitarem comentários escritos às propostas – *notice and comment period*²⁰ – antes de a agência definir o formato final da resolução a ser adotada. O que esses autores fizeram, com diversas variações, foi cotejar as versões inicial e final da regulação e buscar identificar se as eventuais modificações realizadas haviam sido realizadas de acordo com as propostas dos grupos de interesse.

É interessante destacar que o instrumento utilizado para a análise não era novo na Ciência Política – as consultas públicas ou, de modo mais genérico, os procedimentos administrativos ou mecanismos de participação. A literatura que trata de controle já havia dado atenção a esses mecanismos. No entanto, seu foco não era a influência exercida pelos grupos de interesse, mas sim a maneira pela

qual esses mecanismos eram mobilizados por esses grupos para acionar os “principais”, quais sejam os Poderes Executivo e o Legislativo, mormente, de forma a frear a discricionariedade burocrática. Nas palavras de McCubbins, Noll e Weingast (1987, p. 258),

a sequência inteira de tomada de decisão – a consulta pública, a deliberação, a coleta de evidências e a construção do argumento em torno de determinada decisão – fornece inúmeras oportunidades para os “principais” agirem quando uma agência toma um rumo indesejado pelas autoridades políticas.²¹

Não nos interessa aqui, de todo modo, realizar uma ampla revisão dessa literatura mais recente, nem aprofundar as discussões sobre como esses distintos enfoques poderiam ser articulados. Nosso interesse, mais modesto, é apenas mostrar que há espaço na Ciência Política, especialmente nos estudos de regulação e agências governamentais, para uma discussão mais articulada entre “interesses” e “instituições”.

Conclusão

O objetivo primordial deste trabalho foi fazer uma revisão e um balanço crítico das duas principais teorias a tratar do fenômeno regulatório: a teoria da captura, no âmbito da Economia, e a teoria positiva das instituições, no campo da Ciência Política. Ao discutir seus aspectos centrais, pudemos notar que cada corrente teórica atribui maior importância a variáveis explicativas distintas. Enquanto a abordagem econômica enfatiza os grupos de interesse, o arcabouço

19 O *Federal Register* é o Diário Oficial do Governo dos Estados Unidos no qual se publicam todas as informações da administração pública relativas à formulação de regras nas agências, desde o aviso de uma nova proposta (*notice of proposed rule* – NPR) até a proposta final com os comentários referentes às sugestões feitas para aquela regulação.

20 O “*notice and comment period*” é o mecanismo proporcionado pelas agências norte-americanas para receber as contribuições escritas dos interessados sobre a matéria regulada. É o equivalente, no Brasil, às consultas públicas.

21 No original em inglês: “*the entire sequence of decision-making – notice, comment, deliberation, collection of evidence, and construction of a record in favor of a chosen action – afford[s] numerous opportunities for political principals to respond when an agency seeks to move in a direction that officials do not like*”.

desenvolvido na Ciência Política realça o papel das instituições e do controle político.

Em que pesem a importância e as contribuições das duas teorias, buscamos mostrar que a ênfase em uma variável em detrimento da outra acaba por simplificar a realidade regulatória e reduzir o potencial explicativo dessas abordagens. De modo particular, vale destacar que a Ciência Política trouxe avanços em relação à teoria da captura, na medida em que incorporou variáveis político-institucionais à análise, dando concretude à maneira como ocorre o jogo político entre atores estatais, especialmente burocratas e políticos, ocorre. Esse ponto é fundamental, pois, como vimos, os interesses sociais passam

por uma mediação institucional para se traduzirem em políticas e resultados regulatórios. No entanto, o risco da abordagem da teoria positiva das instituições é abandonar o principal ensinamento da teoria da captura, qual seja, o de que os grupos de interesse têm papel decisivo em qualquer sistema político e devem ser incluídos na análise como uma variável central. Embora incipientes, os recentes estudos mencionados na Ciência Política norte-americana são promissores ao apontar para uma análise que combine interesses sociais (grupos de interesse) e instituições (mecanismos de participação em agências governamentais) para a compreensão abrangente do fenômeno regulatório.

Referências

- BAIRD, M. *O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2012.
- _____. *Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2017.
- BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 3, p. 371-400, 1983.
- CARPENTER, D. P. Protection without capture: product approval by a politically responsive, learning regulator. *American Political Science Review*, v. 98, n. 4, p. 613-631, 2004.
- CARRIGAN, C.; COGLIANESE, C. The politics of regulation: from new institutionalism to new governance. *Annual Review of Political Science*, v. 14, p. 107-29, 2011.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- GHEVENTER, A. *Autonomia versus controle: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2003.
- GILARDI, F.; JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. *IBEI Working Paper*, n. 1, 2006.

- GOLDEN, M. M. Interest groups in the rule-making process: who participates? Whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 245-70, 1998.
- KERWIN, C. M. *Normatização: como entidades governamentais escrevem leis e fazem política*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1996.
- IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.
- LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 4, p. 1089-1127, 1991.
- LEVINE, M.; FORRENCE, J. Regulatory capture, public interest, and the public agenda: toward a synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 6, p. 167-198, 1990.
- MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.
- McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.
- McCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.
- MOE, T. M. Control and feedback in economic regulation: the case of the NLRB. *The American Political Science Review*, v. 79, n. 4, p. 1094-1116, 1985.
- _____. Interests, institutions, and positive theory: the politics of the NLRB. *Studies in American Political Development*, v. 2, p. 236-299, Apr. 1987a.
- _____. An assessment of the positive theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, v. 12, n. 4, p. 475-520, Nov. 1987b.
- NAUGHTON, K. et al. Understanding commenter influence during agency rule development. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 2, 258-277, 2009.
- NELSON, D.; YACKEE, S. W. Lobbying coalitions and government policy change: an analysis of federal agency rulemaking. *The Journal of Politics*, v. 74, n. 2, p. 339-353, 2012.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.
- PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976.

- _____. A Teoria Econômica da Regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, P. (Org.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: 34, 2004. p. 81-130.
- POSNER, R. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, P. (Org.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 49-80.
- SALGADO, L. H. *Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Texto para Discussão, 941. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-38.
- STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.
- STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. In: _____. *The citizen and the state: essays on regulation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975. p. 114-144.
- VOGEL, S. K. *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- WEST, W. Formal procedures, informal processes, accountability, and responsiveness in bureaucratic policy making: an institutional policy analysis. *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 66-80, 2004.
- YACKEE, S. Sweet-talking the fourth branch: the influence of interest group comments on federal agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1, p. 103-124, 2005.

Resumo

Interesses e instituições nas teorias da regulação: uma difícil síntese

Este artigo faz um balanço bibliográfico sobre algumas abordagens que buscaram explicar o fenômeno da regulação. O primeiro arcabouço teórico que tratamos é a teoria econômica da regulação (ou teoria da captura), que teve origem na Economia e esteve muito em voga na década de 1970, cujo foco era mostrar como os grupos econômicos eram capazes de moldar a regulação aos seus interesses. O outro corpo teórico regulatório que damos enfoque e que é ancorado na Ciência Política é a teoria positiva das instituições (relação agente-principal), menos voltada para os interesses sociais e mais interessada em compreender como os mecanismos de controle explicavam os resultados políticos. O objetivo deste artigo é problematizar as duas teorias, apontando avanços e limitações. Ao confrontá-las, identificamos que o binômio “interesses” e “instituições” sobressai e delimita os principais focos das abordagens teóricas. Nesse sentido, analisamos detidamente o papel dessas variáveis em cada corrente teórica. Ao realizar esse exame, revela-se que a Ciência Política não deu a devida atenção aos interesses e a grupos sociais em suas explicações sobre políticas públicas (regulatórias). Ao final, é apresentada uma vertente recente da Ciência Política norte-americana que busca superar essa lacuna, enfatizando o papel dos grupos de interesse na regulação governamental. Ressalta-se ao longo do texto a importância, particularmente para a Ciência Política, de se equacionar melhor a relação entre “interesses” e “instituições”, a fim de se obter uma explicação mais fidedigna da realidade.

Palavras-chave: Teoria da captura; Neoinstitucionalismo; Interesses; Instituições; Regulação.

Abstract

Interests and institutions in regulation theories: a hard synthesis

This article discusses some academic literature approaches that have sought to explain the regulation phenomenon. The first theoretical approach is the theory of economic regulation, or regulatory capture theory, which has its roots in Economics, was very popular in the 1970s, and focused on showing how economic groups shaped the regulation according to their interests. The other regulatory theoretical approach we discuss, which has its roots in Political Science, is the positive political theory of institutions (principal-agent problem). This theory is less focused on social concerns and more interested in understanding how control mechanisms explained political results. The goal of this article is to assess these two theories, pointing out some of their contributions and limitations. By comparing them, we identified that the terms “interests” and “institutions” stand out and delimit the main arguments of both theoretical approaches. In this sense, we analyzed in detail the role of these variables in each analytical framework. While conducting this analysis, it is revealed that Political Science has not given the proper attention to interests and social groups in its explanations about (regulatory) public policies. At the end, we present a recent approach from the American Political Science that tries to overcome this gap by emphasizing the role of interest groups in government regulation. The text emphasizes the importance, especially for Political Science, to better evaluate the relation between “interests” and “institutions” in order to achieve a more accurate explanation of the reality.

Keywords: Capture theory; New institutionalism; Interests; Institutions; Regulation.

Résumé

Intérêts et des institutions dans les théories de la régulation : une synthèse difficile

Cet article fait un bilan bibliographique sur certaines approches qui cherchent à expliquer le phénomène de la régulation. Le premier cadre théorique qu'on prend est la théorie économique de la régulation (ou théorie de la capture), qui a pris naissance dans l'Économie, était très en vogue dans les années 1970, et dont l'objectif était de montrer la manière comment les groupes économiques ont formé la régulation à leurs intérêts. L'autre corps théorique de la régulation qu'on met en évidence, et qui est née dans la Science Politique, est la théorie positive des institutions (relation agent-principal), moins axée sur les intérêts sociaux et plus intéressée à comprendre comment les mécanismes de contrôle expliquaient les résultats politiques. L'objectif de cet article est de discuter les deux théories, pointant les avancées et les limites. Face à eux, nous avons identifié que le binôme « intérêts » et « institutions » s'excellente et délimite les principaux points des approches théoriques. En ce sens, nous analysons en détail le rôle de ces variables dans chaque chaîne théorique. En réalisant cet examen, on révèle que la Science Politique ne donne pas l'attention voulue aux intérêts et aux groupes sociaux dans leurs explications sur les politiques publiques (régulatoires). À la fin, un brin récente de la Science Politique américaine qui vise à dépasser cet écart, en mettant l'accent sur le rôle des groupes d'intérêt dans la régulation gouvernementale. On souligne dans le texte, en particulier pour la Science Politique, d'étudier mieux le lien entre « intérêts » et « institutions », afin d'obtenir une explication plus précise de la réalité.

Mots-clés: Théorie de la capture; Néo-institutionnalisme; Intérêts; Institutions; Régulation.