

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

REGULAÇÃO ECONÔMICA NAS ABORDAGENS NEOCLÁSSICA E  
INSTITUCIONALISTA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

CLÁUDIO DIEFENTHÄLER

Porto Alegre

2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

REGULAÇÃO ECONÔMICA NAS ABORDAGENS NEOCLÁSSICA E  
INSTITUCIONALISTA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Autor: Cláudio Diefenthäler

Orientadora: Profa. Dra. Marcilene Aparecida Martins

Monografia apresentada ao  
Departamento de Ciências  
Econômicas da UFRGS, como  
requisito parcial para a obtenção do  
grau de Bacharel em Ciências  
Econômicas.

Porto Alegre

2009

*Dedicatória*

*À minha mãe, Sra. Vera Beatriz Diefenthäler, que  
teve por ofício o Magistério e deixou como maior  
legado a importância do saber aos seus filhos.*

### *Agradecimentos*

*A todas as pessoas; professores, funcionários, colegas, amigos, parentes, que de alguma forma contribuíram ou estiveram presentes ao longo desse caminho.*

*Ao Povo Brasileiro, pelo sustento material deste Pólo de Excelência denominado Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

*Em especial, à minha esposa, Elisabete, pelo imprescindível apoio, carinho e compreensão diante das dificuldades.*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise comparativa entre as abordagens neoclássica e institucionalista, a respeito da regulação econômica.

Para tanto, serão expostos vários conceitos integrantes de cada escola; as origens das suas teorias, situadas no tempo e no espaço; suas evoluções; seus efeitos na área econômica e social, e seus desdobramentos nos tempos atuais.

A regulação econômica assume vital importância diante do poder econômico dos agentes privados, tornando-se necessária às boas práticas de mercado e defesa dos interesses de longo prazo da sociedade.

Tal estudo foi motivado pela constatação da triste realidade em que vivemos, diante das crises econômicas e institucionais, assistindo, a cada dia, o aprofundamento da sociedade em uma era de incerteza e de degradação ambiental a passos largos.

Classificação JEL: L51

Palavras-chave: Regulação Econômica – Escola Neoclássica – Escola Institucionalista.

## ABSTRACT

This work has for objective to do a comparative analysis between the neoclassical and institucionalist approaches, regarding the economic regulation.

For so much, will be exposed several integral concepts of each school; the origins of its theories, placed in the time and in the space; its evolutions; its effects in the economic and social area, and its unfoldings in the current times.

The economic regulation assumes vital importance due to the private agents' economic power, becoming necessary to the good market practices and defense of the interests of long period of the society.

Such study was motivated by the verification of the sad reality in that we live, in front of the economic and institutional crises, attending, to every day, the immersion of the society in an era of uncertainty and of environmental degradation to wide steps.

JEL Classification: L51

Key-words: Economic Regulation – Neoclassical School – Institucionalist School

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
CAPÍTULO 1 – MERCADO, ESTADO E REGULAÇÃO ECONÔMICA .....	13
1.1 Origem e Conceituação de Mercado .....	13
1.2 Intervenção Estatal na Atividade Econômica .....	17
1.2.1 Estado, Privatizações e Regulação Econômica .....	20
1.3 Regulação Econômica .....	21
1.3.1 O Conceito de Regulação .....	22
1.3.2 Regulação Econômica e Assimetria de Informações .....	23
CAPÍTULO 2 – INSTITUIÇÕES E EFICIÊNCIA ECONÔMICA: O ENFOQUE DA ECONOMIA INSTITUCIONALISTA .....	26
2.1 A Economia Institucionalista .....	26
2.2 O Antigo Institucionalismo .....	28
2.3 A Nova Economia Institucional e os Custos de Transação .....	31
2.3.1 A Nova Economia Institucional (NEI) .....	31
2.3.2 A Economia dos Custos de Transação .....	32
2.3.2.1 Racionalidade Limitada .....	35
2.3.2.2 Oportunismo .....	39
2.4 Os Neo-Institucionalistas .....	41
2.5 Instituições e Organizações .....	42
2.5.1 Instituições e Eficiência Econômica .....	45
CAPÍTULO 3 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA SOB A ABORDAGEM NEOCLÁSSICA .....	48
3.1 Problemas com a Abordagem Neoclássica da Regulação Econômica .....	53
CAPÍTULO 4 – REGULAÇÃO SOB O ENFOQUE INSTITUCIONALISTA .....	57
4.1 O Crescimento Econômico e o Meio Ambiente .....	58
4.1.1 Diferentes Enfoques para o Mesmo Problema .....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	70

## INTRODUÇÃO

No período do pós-Segunda Guerra Mundial, mais especificamente na década de 50, em decorrência aos desdobramentos da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, e da Grande Depressão, que se fez presente na década seguinte, o mundo ocidental passou por uma significativa elevação da participação das atividades estatais na Economia, como forma de colocar novamente a Economia em movimento e garantir os meios necessários a sua recuperação e à defesa do bem-estar dos cidadãos. Essa intervenção ficou conhecida como *Welfare State*, ou Estado do bem-estar social.

No entanto, com os efeitos das duas crises do petróleo, na década de 70, o *Welfare State* entrou em declínio, o que possibilitou o florescimento do ideário neoliberal, e finalmente a implantação de suas idéias neoclássicas de combate à política intervencionista do *Welfare State*.

Diante desse quadro, tiveram início as políticas de desregulamentação do mercado, sob a forma das privatizações, como alternativa à atuação direta do Estado, como fomentador das políticas econômicas e sociais. Neste contexto, ganhou força a discussão envolvendo a questão do redimensionamento do tamanho do Estado e a redefinição de suas funções e forma de atuação, e isto, muito sob a influência da iniciativa dos governos ultra-conservadores de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, nos anos 80.

A década de 90 experimentou uma profunda transformação na economia mundial, com a emergência de novos paradigmas sócio-econômicos que visaram a identificar e a sanar as distorções que levaram os mercados a funcionarem de forma ineficiente.

Assim, a intervenção direta do Estado, substituindo o setor privado, deu lugar a mecanismos e instituições que atuassem no provimento de incentivos necessários à eficiência.

A criação de agências reguladoras configurou uma nova forma de atuação do Estado, valorizando os mercados, mas desempenhando funções normativas e fiscalizadoras da autonomia desses em face dos interesses maiores de longo prazo da coletividade.

O termo regulação origina-se da literatura econômica e se refere a qualquer tipo de intervenção do Estado no mercado, como forma de indução à eficiência por parte dos agentes econômicos, limitando os graus de liberdade que estes possuem nos seus processos de tomada de decisões.

O objetivo geral do presente trabalho é estudar e compreender a atividade regulatória a partir da análise das concepções de duas vertentes do pensamento econômico moderno: a Escola Neoclássica e a Institucionalista.

Tais escolas de pensamento trazem no seu bojo diferentes concepções sobre o assunto, especialmente no tocante à questão ambiental, tão propalada nos dias de hoje em razão da exaustão dos recursos naturais, desequilíbrio ecológico, e também das mudanças irreversíveis no ecossistema, que se dá no presente e ficará de herança para as gerações futuras; entre elas, o alto nível de poluição do ar, da água e do solo.

Também nesse entendimento, são abordados e comparados os enfoques de cada escola no tocante à forma de lidar com a questão dos problemas sociais gerados pela atividade produtiva do sistema capitalista.

É dada ênfase à evolução da Escola Institucionalista, dos primórdios até os dias atuais, por se tratar de uma teoria alternativa ao *mainstream* neoclássico, ou seja, à visão predominante na economia ocidental, sendo expostos os seus argumentos como uma ferramenta essencial de contraposição ao modelo de concorrência perfeita e de auto-equilíbrio do mercado, pela escola neoclássica.

De forma não menos importante, são colocados os preceitos neoclássicos de regulação da atividade econômica em função das falhas de mercado, inerentes à sua doutrina.

No primeiro capítulo, são apresentados os conceitos de mercado, Estado e regulação econômica, sendo discorrido sobre os fatos históricos que levaram à formação dos mercados, da sua forma incipiente às atuais composições, fazendo menção aos de natureza de concorrência perfeita e também de monopolista.

Ainda sobre os mercados, é abordada a necessidade de intervenção estatal na atividade econômica, sua trajetória desde fins do século XVIII, seu desempenho e características por ocasião da quebra da Bolsa de Valores, das crises do petróleo, do pós-guerra e, finalmente, nos dias de hoje, com a preponderância da globalização econômica e financeira.

Também no primeiro capítulo, são apresentadas as razões da elevação da participação do Estado na economia, nas décadas de 50 e 60, e o conseqüente declínio dessa participação a partir das crises do petróleo, culminando na sua atrofia na década de 90, com a implantação, em nível mundial, da globalização econômica e financeira, que trouxe novos conceitos em relação à dimensão e forma de atuação do governo na Economia.

Por fim, é abordada a questão da regulação econômica, sua origem, necessidade e objetivos, sua conceituação e dificuldades operacionais, principalmente em função de problemas de informações relevantes a respeito da atividade regulada.

No segundo capítulo, enfatiza-se a origem da Economia Institucionalista, desde as idéias precursoras, originadas na Inglaterra, que vieram a tomar corpo no Velho Institucionalismo americano, de Thorsten Veblen e John R. Commons, passando-se à sua evolução para a Nova Economia Institucional, que notabilizou Ronald Coase e Oliver Williamson, com a Teoria dos Custos de Transação, assim como Douglass North, com os seus estudos a respeito da importância das instituições e sua influência nos rumos da Economia.

Também são abordados os conceitos de *racionalidade limitada*, que faz menção à limitação da capacidade humana em lidar com problemas complexos, face à realidade, tendo desdobramentos econômicos; e de *oportunismo*, que se manifesta na fraqueza da razão e conduz os agentes econômicos à busca do auto-interesse, o qual se manifesta a partir da falta de sinceridade e honestidade nas transações econômicas.

Na seqüência, chega-se ao Neo-Institucionalismo, uma escola variante do Velho Institucionalismo, que abarca conceitos evolucionários da tradição Neo-Schumpeteriana e outros aspectos de caráter multidisciplinar na sua teoria.

Ainda nesse capítulo, é feita a distinção entre instituições e organizações, a partir dos conceitos de Douglass North, para a melhor compreensão do referencial teórico da Nova Economia Institucional.

Por último, aponta-se a relação entre as instituições e a eficiência econômica; de como elas afetam e são afetadas pelas estruturas sociais.

O terceiro capítulo se refere aos fundamentos teóricos da regulação econômica sob a abordagem neoclássica, ou seja, os pressupostos de equilíbrio entre oferta e

procura e a necessidade de regulação para corrigir as falhas de mercado, decorrentes dos conceitos de poder de monopólio, externalidades, assimetria informacional e de bens públicos.

Também faz menção à defesa da concorrência por meio da atuação estatal, como forma de organizar a atividade econômica através da legislação antitruste, reprimindo a concorrência desleal.

Aborda, também, a questão do pressuposto da racionalização maximizadora, onde os agentes teriam condições de tomar decisões perfeitas, em contraste com a assimetria de informações que se apresenta na economia real, impossibilitando que isso venha a ocorrer.

Por fim, aponta a questão das externalidades negativas da produção capitalista e a adoção de *instrumentos econômicos*, pela Escola Neoclássica, como forma de solucioná-los, ao invés da *regulação direta*, que impõem limites e controle de processos sobre a produção.

O quarto e último capítulo, apresenta a concepção da regulação sob o enfoque Institucionalista; seus conceitos de mercado, controle da Economia e políticas de gerenciamento propostas em relação às questões ambientais, sendo exaustivamente explorada a diferença de enfoque no tocante à visão Neoclássica da solução desses problemas.

O principal enfoque do capítulo; as externalidades negativas e o meio ambiente, acrescido da questão do *"desequilíbrio social"*, explanado por Galbraith, aborda a análise das duas visões do mesmo problema e seus posicionamentos diante da necessidade de regulação estatal, no sentido de controlar e evitar os efeitos nefastos da exploração dos recursos naturais e a sua conseqüente exaustão no longo prazo, assim como o agravamento dos problemas sócio-econômicos e o recrudescimento de tais problemas face ao modo de produção capitalista.

Termina por ressaltar a diferença entre a visão Institucionalista a respeito da atividade regulatória, com sua metodologia oposta aos Neoclássicos no tocante às modalidades de intervenção governamental e aos instrumentos de controle da Economia.

## **1 MERCADO, ESTADO E REGULAÇÃO ECONÔMICA**

### **1.1 Origem e Conceituação de Mercado**

Encontramos na Idade Média, a partir do século XI, o marco fundamental da origem dos mercados, especificamente, nas feiras medievais. O mercado, como uma instituição econômica e social, destinava-se a preencher necessidades relativas à circulação de bens.

Organizadas para facilitar a compra e a venda de produtos, as feiras medievais atraíam comerciantes, artistas, banqueiros, compradores e vendedores, e a ordem era garantida pelos senhores feudais que, em troca, cobravam taxas ou impostos. Por se realizarem em diferentes cidades, cada qual se sujeitava à jurisdição do soberano de cada circunscrição.

Com o tempo, a enorme quantidade de regras aplicáveis aos atos foi causando um entrave ao desenvolvimento do comércio e, assim, os mercadores criaram um conjunto de normas costumeiras, emanadas das suas próprias corporações, que passaram a ser aplicadas em seus negócios, nas mais diversas praças de comércio. A partir de então, as disputas comerciais passaram a ser dirimidas por Tribunais de Comércio, especializados e distintos das jurisdições locais, que aplicavam as normas costumeiras. Inicia-se, nesse momento, a criação das primeiras regras de direito empresarial, originadas dos costumes praticados nas feiras (SANTOS, 2006).

A organização da economia em torno de um sistema inter-relacionado de mercados – mercados que ajustam preços, produto e renda, em um sistema impessoal – não se desenvolveu em larga escala, senão após a Idade Média, ou seja, a partir do século XV. Antes disso, a maior parte da população da Europa vivia em uma economia baseada muito mais em um sistema social de direitos e obrigações, do que em uma economia de compras e vendas voltada para a acumulação e para o lucro.

Camponeses, há muito acostumados a realizar serviços para os senhores feudais, e a entregar-lhes sua produção agrícola, progressivamente passaram a ter de pagar pelo arrendamento da terra, motivo pelo qual foram obrigados a começar a vender uma parcela de seu produto, a fim de obter dinheiro. Desenvolveu-se uma economia dual, compreendida por vilarejos de camponeses, de um lado, e centros comerciais, de outro. Tratava-se de uma economia que operava à base de regras bem definidas – como a propriedade senhorial, os centros comerciais e as guildas (ou corporações de ofícios) – e *não* segundo decisões particulares livremente negociadas.

O controle do mercado era exercido pelas corporações de ofício, as quais efetivavam tal controle através de barreiras à sua entrada, ou seja, os artesãos que não passassem pelo processo de aprendizagem, através dos cursos oferecidos pelos anciãos, não poderiam oferecer seus produtos nos mercados (SANTOS, 2006).

A grande transformação da Europa em uma economia de mercado começou no século XV, com as descobertas marítimas que abriram enormes oportunidades de negócios e desencadearam um intenso fluxo de capital rumo à Europa na forma de ouro e prata, provenientes tanto do Novo Mundo como do Oriente. O surgimento dos *Estados Nacionais* destruiu boa parte do poder político dos pilares da velha ordem: a nobreza e o clero (FUSFELD, 2001). Novas estratégias de guerra usadas pelos novos governantes, incluindo exércitos remunerados e marinhas poderosas, requeriam dinheiro e controle. Assim, criaram-se sistemas de impostos nacionais e fluxos de renda – dos que pagavam impostos para o governo e, deste, de volta para o público – estimulando ainda mais o crescimento dos mercados. Cidades como

Londres e Amsterdã tornaram-se centros comerciais, buscando, no além-mar, lucros e expansão, sendo apoiadas pelos governos interessados em aumentar a base de impostos por meio da expansão da riqueza da nação.

No entanto, somente após a Revolução Industrial os mercados obtiveram maior visibilidade, dado que a produção em massa passou a exigir a distribuição desses bens.

Atualmente, com o avanço da tecnologia e rapidez no transporte, o local físico em que ocorrem as trocas é, de fato, pouco importante, haja vista a proliferação da utilização do comércio eletrônico, por exemplo.

A concepção de mercado como local, portanto, não é por si só suficiente.

Rachel Sztajn (2004) apud Santos (2006, p. 5) define:

(...) Outra classificação leva em conta os bens negociados, outra, ainda, a existência de multiplicidade ou não de agentes, pelo que são ditos concorrenciais – de concorrência perfeita ou de concorrência monopolista – ou não, subdivididos em: monopolista se composto de único ofertante; se composto de dois ofertantes, é chamado duopólio; se de poucos ofertantes, é denominado oligopólio. Do lado dos adquirentes, classificam-se em monopsonios e oligopsonios, quando há um só ou poucos demandantes, respectivamente. Além dessas formas estruturais, alguns mercados são ditos cartelizados, resultados de acordos entre produtores de certo bem.

Na falta de um mercado operante, os produtores, distribuidores e consumidores teriam inúmeras dificuldades para produzir, distribuir e adquirir bens. Portanto, este deve existir para permitir a oferta dos produtos e serviços, e o acesso dos consumidores, ou seja, para unir quem intenciona vender e quem deseja adquirir.

Com efeito, a liberdade de mercado atende aos interesses de todos os agentes econômicos, facilitando a oferta de bens e a concorrência. Essa noção de livre iniciativa, ou seja, a igualdade de condições na participação dos mercados determina que os agentes econômicos necessitem da existência da concorrência, para que possam atuar e disputar clientela com os demais agentes. Assim, tem-se que tal disputa é vital para os consumidores, ou adquirentes dos produtos e serviços

oferecidos, ao mesmo tempo em que sugere a necessidade da presença de uma legislação antitruste e defesa da concorrência que lhes garanta o livre acesso ao mercado.

Ao tutelar o mercado, o governo garante a livre iniciativa e o combate a condutas e estruturas, praticadas pelos agentes econômicos, que possam prejudicar a livre concorrência e os próprios consumidores, evitando sua submissão a mercados monopolizados e oligopolizados (FUSFELD, 2001).

Mercado é, então, um sistema de relações, constituído pelo Direito Econômico (SANTOS, 2006).

Uma das suas funções mais relevantes é tornar eficiente a circulação de bens na economia, permitindo melhor alocação da riqueza e melhorando a distribuição dos bens disponíveis, entre agentes econômicos.

Rachel Sztajn (2004) apud Santos (2006, p. 5) preceitua:

Na medida em que se entenda mercado como uma instituição que vise a criar incentivos, reduzir incertezas, facilitar operações entre pessoas, fica clara a idéia de que mercados aumentam a prosperidade e, portanto, o bem-estar geral. Intervenções em mercados podem ser tanto reguladoras quanto moderadoras do conjunto de operações neles realizadas. Aquelas são intervenções disciplinadoras de certos mercados, estas as destinadas a corrigir desvios que comprometem o funcionamento do mercado.

Ainda segundo Rachel Sztajn (2004), mercados são produtos espontâneos das relações sociais. Tem-se que seu maior benefício seria a aproximação de muitas pessoas ao mesmo tempo, de forma a ampliar o número de operações entre elas.

Como anteriormente consignado, os mercados tiveram sua origem nas feiras medievais, ou seja, sempre em estruturas regradas. Aquelas normas consuetudinárias são a origem remota do direito empresarial.

Contudo, o alargamento de mercado trouxe em seu bojo o de aumento de consumidores. O Estado teve, assim, que proteger esses consumidores, criando restrições e regras para evitar os abusos.

Nota-se que a regulação dos mercados é essencial para manter a sua eficiência. A regulação das atividades econômicas é o instrumento legal para ordenar os mercados. Sendo assim, normas de ordem pública devem ser editadas sempre que o interesse público for superior ao interesse dos agentes econômicos. A disciplina de mercados que privilegia a concorrência, a fim de que a formação dos preços se aproxime do modelo econômico híbrido adotado por países com sistema capitalista liberal e, ao mesmo tempo, com atuação normativa e reguladora do Estado, leva a determinar, mediante políticas públicas, os limites em que os particulares exercem ou podem exercer atividades econômicas no pólo da produção (MAURANO, 2006).

Uma das causas em que se justifica a intervenção do Estado são as falhas de mercado, mediante os quais se busca estabelecer um esquema equivalente ao equilíbrio concorrencial na economia. Então, sendo detectado algum poder de mercado, monopólios, oligopólios, mercados não concorrenciais, incentivos inadequados à produção de bens e serviços, a intervenção é desejável, com a finalidade ordenadora das suas relações.

Ainda, a liberdade de operar nos mercados tem que ser garantida por normas, para que as relações entre agentes do mercado atendam os interesses da sociedade. Com efeito, mercados não concorrenciais oferecem riscos para o livre exercício de atividades econômicas e, assim, para evitar prejuízos e inibir a transferência de rendas entre agentes, faz-se necessário estabelecer mecanismos que possibilitem alguma forma de disciplina da concorrência.

## **1.2 Intervenção Estatal na Atividade Econômica**

Para uma correta compreensão da intervenção do Estado na atividade econômica, faz-se necessária a análise da evolução do pensamento econômico ao longo dos dois últimos séculos, partindo do liberalismo clássico, de fins do século XVIII, até chegar a meados do século XX, quando tem início o processo de globalização econômica, e, a partir daí, a implementação de políticas neoliberais que na atualidade exercem grande influência no cenário político-econômico.

A Doutrina Econômica *Clássica*, ou *Escola Liberal*, iniciada no século XVIII com a revolução industrial, tem em Adam Smith o seu maior expoente, através do livro *Uma Investigação Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, de 1776, e perdurou com a sua ideologia até a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929 (VINHA, 2005).

A função do Estado seria meramente a de permitir que a economia não sofresse nenhuma interferência, pois ela se auto-regularia. Smith “restringe rigorosamente as atividades do Estado à manutenção da defesa comum, ao provimento da justiça e à realização das obras públicas necessárias”, ou seja, competiria ao Estado tão somente possibilitar o desenvolvimento das idéias capitalistas, através do livre mercado (VINHA, 2005).

Com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, e a grande depressão que se instaurou por todo mundo capitalista, o ganhou força a defesa da intervenção do Estado nas relações econômicas, como forma de fomentar a economia. Passa-se então da defesa do livre mercado, independente da intervenção estatal, para a defesa de uma política intervencionista, na qual o Estado é tido como o principal responsável pela movimentação da economia. Esse intervencionismo encontra em Keynes os principais ideais para retirar o mundo capitalista da depressão, na medida em que caberia ao Estado controlar a moeda e o crédito, aplicar uma política tributária baixa e gerir uma previdência social, além de realizar grandes obras públicas, no intuito de se possibilitar à sociedade os meios necessários para adquirir rendimentos e movimentar a economia.

Tem-se, portanto, o Estado como grande idealizador e realizador das políticas econômicas e sociais, possibilitando as condições para a recuperação da economia. Forma-se, então, o Estado do bem-estar social (*Welfare State*), onde o Estado seria o grande gerenciador da atividade econômica, praticando políticas sociais voltadas ao bem-estar dos cidadãos, na medida em que oferta uma vasta gama de direitos sociais, como forma de garantir a economia capitalista no hemisfério Ocidental, face ao avanço do socialismo soviético e sua economia planificada praticada no hemisfério Oriental.

As décadas de 50 e 60 foram primorosas para o capitalismo baseado no *Welfare State*, levando Heilbroner (1996) a afirmar que Keynes fora o “Arquiteto do Capitalismo Viável”.

Ao mesmo tempo, começa a ganhar força a teoria neoliberal, iniciada na década de 40 com Hayek, um representante da escola de pensamento Neoclássica, que procurará combater a política intervencionista do bem-estar social.

Para a *Escola Neoclássica*, o Estado deveria ser um “*Estado mínimo* em relação aos direitos sociais e trabalhistas, e um *Estado passivo* em relação aos lucros dos capitalistas e às leis do mercado” (FUSFELD, 2001).

Dessa forma, a teoria neoliberal surge como resposta ao implemento do *Estado Social*, de forma a combatê-lo e possibilitar que o capitalismo pudesse se desenvolver sem as amarras do estado intervencionista.

Entretanto, o Estado do bem-estar social entrou em recessão na década de 70, após as crises do petróleo.

Por conseguinte, os neoliberais, passaram a encontrar o terreno necessário para a implantação de suas idéias, principalmente para combater a grande inflação que assolava as economias capitalistas, encontrando seus principais executores nos governos Reagan, nos Estados Unidos, e Thatcher, na Inglaterra, bem como com o processo de globalização iniciado pelas empresas multinacionais dos países do Hemisfério Norte, incrementado principalmente pela modernização tecnológica dos meios de produção e telecomunicações.

Com a queda do muro de Berlin e a derrocada do Estado Soviético, o neoliberalismo lançou-se de forma intensiva pelas economias mundiais, na medida em que seu principal oponente, o Estado intervencionista do bem-estar social, perdeu forças, na medida em que a Europa Oriental deixou de lhe ofertar suporte material para a manutenção do seu modelo estatal.

Destarte, o liberalismo vem crescendo a cada dia, através da desestatização da economia, pelos processos de privatização e concessão ou permissão de

serviços públicos, bem como da supressão dos direitos trabalhistas pelo processo de flexibilização, como forma de retirar o Estado do dirigismo econômico, outorgando-lhe apenas o controle indireto dessas atividades, através da regulação.

### **1.2.1 Estado, Privatizações e Regulação Econômica**

Para uma melhor compreensão das questões que permeiam a discussão da relação entre privatizações e regulamentação econômica, é preciso analisar antes quando foi que o processo de majoração da atuação do Estado tomou as proporções que o caracterizaram até a última década do século XX, e a partir daí, entender a opção pela privatização feita por boa parte dos governos mundo afora.

No período do pós-guerra, particularmente a partir da década de 50, o mundo passou por uma significativa elevação da participação das atividades estatais na economia. Esse Estado Keynesiano-Desenvolvimentista se caracterizou pela criação, nos países desenvolvidos, do Estado de bem-estar social (*Welfare State*) e, em muitos países ricos, particularmente, nos países em desenvolvimento, numa forte presença complementar deste dentro do processo produtivo. Essa participação foi particularmente acentuada dentro das áreas ligadas aos serviços de utilidade pública, como telecomunicações, energia e transportes. Em alguns casos, chegou a mais de 50% do PIB, como foi, e é o caso de países como França, Suécia e Dinamarca (VINHA, 2005).

Nos países em desenvolvimento, essa majoração da atuação foi menor, mas, mesmo assim, impulsionados pelo Estado desenvolvimentista, os gastos públicos atingiram, como proporção do PIB, um nível consideravelmente elevado, particularmente no caso do Brasil, que apresenta características híbridas, no campo do setor público, tanto de um país desenvolvido como de um país em desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos, o problema passou a ser o de financiar todo esse gasto com uma população em franco processo de envelhecimento e uma carga tributária já no limite de qualquer possibilidade prática e factível de expansão. Diante desse quadro, as privatizações apareceram como uma forma de equilibrar as contas

públicas, tanto no sentido de diminuir gasto corrente, como também de diminuir o estoque da dívida pública.

Já nos em desenvolvimento, particularmente na América Latina, o problema da deterioração fiscal foi agravado pelos problemas relativos ao financiamento das dívidas externas ao longo dos anos 80, que provocaram uma forte interrupção nos fluxos de financiamentos externos.

Dessa forma, havia, em todo o mundo, fortes razões pragmáticas para se pensar em alternativas à presença pública em certos setores da economia: em outras palavras, o movimento de privatizações veio a responder, em grande medida, a uma necessidade de equilibrar os gastos e realizar investimentos que o setor público já não tinha mais condições, por si só, de realizar.

Diante desse quadro, teve papel fundamental, como componente de ativação de uma iniciativa mais agressiva em relação ao redimensionamento do papel do Estado, a eleição dos governos ultraconservadores de Margaret Thatcher, em 1979, e de Ronald Reagan, em 1980. Na América Latina, esse papel foi desempenhado pelo Chile, com Augusto Pinochet.

A Inglaterra e o Chile se tornaram paradigmas do processo de privatização ao longo dos anos 80, e lançaram uma "moda" que se espalhou rapidamente ao longo dos anos 90, com o aparecimento da idéia da terceira via e da idéia do redimensionamento dos papéis do Estado e do Mercado em nível global.

### **1.3 Regulação Econômica**

Ao longo da década de 90, principalmente, ocorreram profundas transformações na economia mundial, como um todo, com vistas a repensar o papel do Estado na Economia, motivadas pela busca de novos patamares de eficiência diante das crises fiscais nas contas públicas; da redefinição de monopólios naturais, em função da incrível evolução tecnológica, e também da evolução do pensamento econômico no sentido de identificar as fontes de distorções que levaram os mercados a funcionarem de forma sub-ótima.

No ciclo anterior, o Estado assumira a função principal de agente do crescimento econômico, tanto na condição de produtor direto, como na de alocador de recursos com base no planejamento centralizado (ARAGÃO, 2005).

Assim, no lugar da intervenção direta do Estado, substituindo o setor privado, a ênfase deslocou-se para o desenvolvimento de instituições e mecanismos que atuassem no sentido de prover os incentivos necessários à atuação eficiente e à maximização do bem-estar-social.

Nesse sentido, a criação de agências reguladoras configura uma nova forma de atuação do Estado, valorizando os mercados, mas desempenhando a função normativa e fiscalizadora, limitando a autonomia desses em face dos interesses maiores de longo prazo da coletividade.

### 1.3.1 O Conceito de Regulação

O termo *regulação* é originado na literatura econômica para se referir a qualquer tipo de intervenção do Estado no mercado, com o objetivo de induzir os agentes econômicos a um comportamento gerador de eficiências, pelo qual o Poder Público substitui, em modos e graus variados, a decisão privada que seria condicionada apenas pelas "forças de mercado", "*limitando os graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões*" (FIANI, 1998 apud MELLO, 2004, p. 138).

As agências reguladoras surgiram em decorrência da idéia do "Estado de bem-estar", que se utilizava da intervenção estatal no domínio econômico sempre que julgasse necessário para a defesa dos interesses públicos. Assim, as agências reguladoras, dotadas de certa independência e autonomia, teriam a função de controlar e fiscalizar os vários setores, através da imposição de regulamentação em setores que normalmente representariam uma fonte constante de problemas sociais.

Do ponto de vista jurídico, as atividades reguladas compreendem aquelas consideradas *serviços públicos* e também as que são objeto do *exercício do poder*

*de polícia* da Administração Pública, que estabelece limites e condições à liberdade empresarial por razões de interesse público.

Do ponto de vista econômico, fala-se em *regulação* independentemente da forma jurídica ou do instrumento normativo utilizado para intervir. O essencial da definição é que esse tipo de ação do Estado implica a imposição de regras diretas para a conduta dos agentes econômicos (estabelecendo obrigações de fazer ou não fazer) de modo a adequá-la ao interesse público.

Assim, Chang (1997), apud Mello (2004) nota que *regulação* difere de outras formas de intervenção estatal na atividade econômica, tais como (i) oferta de *bens públicos* mediante cobrança de taxas (tributos); (ii) oferta de *bens "comerciais"* por empresas estatais; (iii) formas indiretas de afetar/influenciar o comportamento dos agentes privados, mediante políticas de incentivos que usam instrumentos fiscais e creditícios, por exemplo.

Desta forma, são *regulados*: (1) os *serviços públicos* sob concessão, não só aqueles sob autoridade de uma agência reguladora – como energia elétrica e telecomunicações -, mas também todos os serviços de competência da União, sejam de Estados ou Municípios; (2) qualquer atividade que se submeta ao exercício do *poder de polícia* da Administração – tais como o setor financeiro, que se submete à autoridade do Banco Central; estabelecimentos de ensino; empresas de planos de saúde; a indústria farmacêutica, que se submete às normas de controle sanitário e às vezes a controle de preços.

### **1.3.2 Regulação Econômica e Assimetria de Informações**

Conforme Pires e Pinto Jr (2000), um dos maiores problemas enfrentados pelo regulador setorial diz respeito à assimetria de informações entre este e a empresa regulada. Para que o agente regulador atue de forma a conseguir extrair da empresa a prestação do serviço de forma eficiente, este necessita de informações detalhadas sobre as atividades econômico-financeiras e operacionais da empresa. As melhores fontes de obtenção dessas informações são as próprias empresas reguladas, pois elas são detentoras das informações consideradas relevantes.

Entretanto, essa forma de adquirir informações é um processo oneroso para o órgão regulador e, na maior parte dos casos, não é do interesse dos regulados.

Dentro da tarefa de regular, a questão da formação de preços é central, pois envolve aspectos do excedente e sua distribuição. Por essa razão, dentre as atribuições do órgão regulador destaca-se, em geral, a tarefa de fixar regras tarifárias que conciliem os interesses dos consumidores e da firma regulada.

Somado à dificuldade de estabelecer tarifas justas e garantir a universalidade dos serviços, existe outro problema difícil a ser enfrentado pelas instituições regulatórias: a assimetria de informações entre o regulador e o regulado, em favor do último.

O regulado tem um conhecimento profundo de suas atividades, etapas de produção e estrutura de custos, enquanto o regulador não possui essas informações. Isso significa que as decisões tomadas pelo regulador muitas vezes se subordinam ao conjunto de informações fornecidas pelos regulados. O regulador não dispõe de instrumentos de mensuração (mecanismos formais para medir) do "esforço" dos regulados. Portanto, o ideal é a criação de um sistema que induza a firma a revelar as informações que o regulador necessita ou a induza a ser eficiente e repartir os ganhos de eficiência com os consumidores.

Em função da assimetria de informações, o regulador é obrigado a recorrer a outras formas de obter informações que não seja através da firma regulada, a fim de evitar o *risco de captura*.

É importante observar que a assimetria de informações não é a única fonte de captura. A teoria da captura regulatória surgiu em alguns setores nos EUA onde a regulação foi instaurada a fim de atender às demandas da indústria em questão, e as pressões de distintos grupos (trabalhadores, consumidores, firmas, proprietários, etc) terminava por *capturar* o regulador.

Cabe notar que o problema da assimetria de informações nunca é eliminado. Desta forma, o regulador deve ser capaz de arbitrar sobre as questões de sua

competência sem dispor do mesmo conjunto de informações da firma regulada. Isso possui um alto custo, pois os órgãos reguladores precisam ser bem aparelhados sobre as questões setoriais para, desta forma, reduzir as assimetrias de informações quanto às questões técnicas, econômicas e financeiras das empresas.

Também cabe destacar que os arranjos institucionais para a atividade de regulação assumem inúmeras formas variadas. Nos diferentes arranjos, entretanto, é possível identificar fatores comuns: há sempre três atores representados – firmas reguladas, governo e órgão regulador. A regulação é geralmente explicitada em um contrato de concessão enfocando os três atores principais. Nota-se uma tensão e possível ambigüidade no papel do regulador, dado que ele deve atender aos interesses da sociedade e assegurar direitos inerentes aos contratos de concessão das firmas reguladas. Desse último aspecto derivam alguns problemas, como a possibilidade de existirem desvios tanto em favor de grupos de pressão, quanto em favor das firmas reguladas.

A despeito do que já foi dito, assimetria de informação e captura não são as únicas fontes de custos e distorções no processo regulatório. Duas causas mais importantes estão diretamente ligadas às instituições e operação do sistema: i) o fato de os contratos serem incompletos e os custos de transação elevados, pois, como em qualquer outro contrato, os contratos de concessão também não podem prever todas as contingências futuras (quanto mais longo o contrato, mais incompleto ele é); ii) as restrições político-institucionais, que delimitam o escopo de ação do órgão regulador de modo que ele não interfira na esfera de outro órgão.

## **2 INSTITUIÇÕES E EFICIÊNCIA ECONÔMICA: O ENFOQUE DA ECONOMIA INSTITUCIONALISTA**

### **2.1 A Economia Institucionalista**

Na Inglaterra, em busca de um liberalismo positivo, destinado a curar as mazelas sociais da sociedade industrial, seus expoentes definiram o papel do governo como o de manter as relações e instituições sociais que enfatizassem as metas humanistas. O Estado deveria remover todos os obstáculos a uma vida aprazível e estimular as condições que propiciam ao indivíduo fazer e aproveitar as coisas que valessem à pena.

Sob influência dessas idéias, a Inglaterra testemunhou um quarto de século de reformas, incluindo leis de segurança nas fábricas, limitação das jornadas de trabalho para mulheres e crianças, recuperação dos subúrbios miseráveis, concessão de maior poder aos sindicatos trabalhistas, indenização por acidentes de trabalho, legislação do bem-estar infantil, pensões aos idosos, planejamento e reconstrução urbana e assistência social por incapacidade e doença. Os componentes mais importantes do Estado do bem-estar moderno estavam surgindo juntos (FUSFELD, 2001).

John A. Hobson, Richard H. Tawney e os socialistas da *Sociedade Fabiana*<sup>1</sup> foram os maiores expoentes das idéias por trás dessa legislação social. Hobson e os *fabianos* defendiam uma extensão gradual da intervenção estatal em assuntos econômicos para melhorar as condições de trabalho, transferir os monopólios para o poder do Estado e promover uma distribuição de renda mais igualitária. Tawney, diferentemente, considerava que as atividades econômicas da sociedade moderna eram completamente amorais, e defendia a idéia de que as soluções para esses problemas deveriam se pautar pelo socialismo, única forma de desenvolvimento adequado dos valores humanos (FUSFELD, 2001).

A idéia do Estado de bem-estar democrático evoluiu nos Estados Unidos sobre bases bem mais pragmáticas do que na Inglaterra. A abordagem americana desenvolveu-se por meio do trabalho de um pequeno grupo de economistas que pesquisou os problemas de ciclos econômicos, relações trabalhistas, bem-estar social, monopólio e conglomerados empresariais, e da participação de líderes políticos, desde a época progressista até o *New Deal*. O tema básico de ambos os grupos eram os sérios problemas enfrentados pela sociedade industrial moderna; e que o poder do governo deveria ser usado para proteger o tecido social e seus indivíduos das forças de mercado, muitas vezes destrutivas. Os americanos procuravam soluções funcionais para problemas específicos dentro da estrutura de sua sociedade tradicional, em contraste com a filosofia socialista que prevalecia na Inglaterra.

Dessa forma, enquanto na Inglaterra havia o anseio por uma mudança no arcabouço institucional, para um sistema com características socialistas, nos Estados Unidos predominou a idéia reformista sobre o sistema capitalista democrático.

---

<sup>1</sup> Organização criada em 1883 por um grupo de intelectuais ingleses cuja meta ambiciosa era "reorganizar a sociedade de acordo com as maiores possibilidades morais" por meio de um regime socialista democrático destinado a promover "a maior satisfação para o maior número" de pessoas. O nome da sociedade foi inspirado no general romano Fábio Máximo, "o Contemporizador" (?-203 a.C.) (FUSFELD, 2001).

## 2.2 O Antigo Institucionalismo

Define-se o Antigo Institucionalismo aquele iniciado por Thorsten Veblen, filósofo e economista americano, filho de um imigrante norueguês e proveniente do ambiente rural do Meio-Oeste americano, berço do Movimento Populista.

Em sua obra de 1929, *A Teoria da Classe Ociosa*, uma das mais influentes dos últimos cem anos, Veblen criticou o critério de sucesso materialista de uma *cultura pecuniária*. Como a sobrevivência dos indivíduos e das famílias dependia da renda, o dinheiro e a riqueza tornaram-se o padrão segundo o qual todas as ações eram julgadas. Os ricos gastavam seu dinheiro conspicuamente para provar que eram bem sucedidos. Já os que tinham rendas mais baixas imitavam os ricos e seu modo de vida. *Ócio conspícuo, consumo conspícuo e emulação pecuniária* eram inerentes à economia de mercado e levavam a um grande desperdício de recursos, esforços produtivos e tempo. Veblen não apresentou um sistema alternativo de valores desejável, mas claramente rejeitou os da cultura pecuniária.

Em seu livro seguinte, *The Theory of Business Enterprise* (A teoria da Empresa, 1904), ele levou adiante o seu argumento, com uma análise do lado da produção do mercado. Ele distinguiu *produção para uso* e *produção para lucro*, indicando que as empresas, com freqüência, impediam que o primeiro tipo de produção fosse alcançado por estímulo ao segundo tipo. A orientação para o lucro limitava a produção por meio dos monopólios; retardava os avanços tecnológicos, uma vez que as empresas procuravam proteger o investimento em capital realizado; ocasionava crises econômicas e cortes na produção, devido à excessiva expansão do crédito e às manipulações financeiras; estimulava a separação entre propriedade e gestão das empresas conforme esforços eram realizados para controlar montantes maiores de riqueza com o capital existente; e incitava gastos militares e guerras em razão do controle do poder político pelas empresas. Em uma sociedade pecuniária, as atitudes dos consumidores, assim como o padrão básico de comportamento das empresas, levavam ao desperdício.

Esses dois livros, e outros textos escritos por Veblen, concentraram-se tanto nas transformações econômicas e sociais como em descrições da sociedade

pecuniária. A classe empresarial e a ociosa podiam dominar a sociedade, mas a transformação, dizia Veblen, era inevitável. A tecnologia tinha vida própria, e cientistas, engenheiros e outros estudiosos estavam continuamente buscando métodos de produção melhores e sistemas de organização mais eficientes, independentemente dos lucros. Desenvolver-se-ia, inevitavelmente, uma defasagem cultural entre as necessidades de uma sociedade resultante de instituições em mutação e as instituições imutáveis apoiadas pela elite, a classe ociosa. Veblen via a polarização desse conflito em dois extremos: de um lado, um socialismo dominado pela tecnologia, baseado em planejamento central e dedicado ao bem-estar da comunidade e à produção útil, e, do outro lado, um autoritarismo militar destinado a proteger a estrutura de poder e riqueza existente.

Do seu ponto de vista, forças fundamentais de transformação estavam em operação, requerendo adaptações nas instituições sociais, econômicas e políticas, mudanças estas que, inevitavelmente, sofreriam oposição por parte daqueles que tivessem alcançado riqueza e sucesso.

Além desses trabalhos mais populares, Veblen apresentou a seus colegas economistas uma crítica devastadora à economia neoclássica em uma série de artigos e resenhas de livros em revistas acadêmicas. Afirmava que a Ciência Econômica estava ultrapassada nas suas preocupações com o equilíbrio estático.

A hipótese da psicologia hedonista do indivíduo econômico era uma interpretação muito estreita da natureza humana. Ela ignorava o conjunto da sociedade ao se concentrar no indivíduo isoladamente.

A importância das instituições econômicas e dos processos de transformações institucionais era excluída da análise neoclássica; sendo suas conclusões quase exclusivamente teóricas e ligadas a uma justificação ideológica da ordem vigente.

Octávio Conceição (2003, p. 7), aponta a falha do pensamento neoclássico em relação à natureza humana, a partir de Veblen:

Sua abordagem tem três pontos centrais: a primeira refere-se à inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as dadas, desconsiderando as condições de sua implantação; a segunda é a sua preocupação, não com o equilíbrio estável, mas em como se dá a mudança e o conseqüente crescimento; e em terceiro, há uma ênfase no processo de evolução econômica e tecnológica. Nesse sentido, o conceito de instituição é definido como sendo resultado de uma situação presente, que molda o futuro, através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens vêem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista. A reiterada crítica ao pensamento neoclássico persiste pelo fato de o mesmo ter por pressuposto uma falsa concepção da natureza humana: o indivíduo é equivocadamente visto em termos hedonísticos, sendo um ente socialmente passivo, inerte e imutável (Veblen, 1919, p. 73). Tal hipótese, veementemente rejeitada por Veblen, estabelece como alternativa a tentativa de construir uma teoria econômica evolucionária, onde instintos, hábitos e instituições exercem na evolução econômica papel análogo aos gens na biologia (Veblen 1889, pp.190-1, apud Hodgson, 1993, p. 17).

A influência de Veblen propagou-se não apenas com o público, mas também dentro da própria disciplina. Seus pupilos e seguidores pesquisaram em detalhes as questões que ele levantara: Wesley Mitchell estudou os ciclos econômicos; Adolf Berle e Gardiner Means escreveram sobre a separação entre administração e propriedade nas grandes empresas; Clarence Ayres examinou o impacto das mudanças tecnológicas sobre as instituições econômicas; Robert e Helen Lynd estudaram a estrutura do poder comunitário em *Middletown* (cidades de tamanho médio) e *Middletown in Transitions* (cidades de tamanho médio em transição), e C. Wright Mills fez o mesmo em escala nacional em *A Elite do Poder*.

Trabalho e influência semelhantes aos de Veblen tiveram os de John R. Commons (1862-1945). Enquanto Veblen havia articulado a abordagem básica e a orientação do movimento reformista do século XX, Commons e seus seguidores foram os pioneiros na determinação de medidas e leis específicas. Seus interesses maiores eram a regulamentação de serviços públicos e os problemas trabalhistas. Ele ajudou a redigir a lei de serviços públicos do Wisconsin, em 1907, e escreveu vários artigos a favor da indenização aos trabalhadores por acidentes sofridos em serviço, seguro-desemprego, negociação coletiva e assistência aos idosos. Boa parte da legislação do New Deal da década de 1930 baseou-se na estrutura pioneira desenvolvida por Commons.

Por trás das idéias de Commons encontrava-se o conceito da Economia como uma teia de relações entre pessoas cujos interesses eram divergentes ou conflitantes. O desenvolvimento da sociedade industrial moderna podia ter criado problemas sociais importantes como monopólios, ciclos econômicos, conflitos entre mão-de-obra e gerência, mas era um consenso, argumentava Commons, que, se os problemas pudessem ser resolvidos, todos sairiam beneficiados. Essa abordagem conduzia a uma visão do governo como mediador entre interesses econômicos conflitantes e entre as forças econômicas e os indivíduos. Essa visão de conflito diferia bastante daquelas defendidas pelas duas outras correntes ideológicas mais importantes – dos economistas neoclássicos, que viam harmonia emergindo de todas as áreas em razão das forças de equilíbrio do mercado, e dos marxistas, que afirmavam que o conflito de classes iria, inevitavelmente, causar a ruptura da organização social. Commons aceitava ambos os conceitos, mas ia além deles; dizia que as forças de mercado podiam reconciliar alguns interesses conflitantes do mundo moderno, mas não todos, e que uma sociedade industrial complexa continuamente criava novos conflitos cujas soluções justas requeriam a ação do governo.

Pelo exposto, depreende-se que o ideário institucionalista está mais próximo do campo analítico heterodoxo do que no *mainstream* neoclássico, haja vista seus princípios teóricos originaram-se da oposição aos fundamentos de equilíbrio, otimalidade e racionalidade substantiva.

## **2.3 A Nova Economia Institucional e os Custos de Transação**

### **2.3.1 A Nova Economia Institucional (NEI)**

Nos anos 60, desenvolveu-se no meio acadêmico um grande interesse e uma conseqüente expansão de estudos na área que ficou conhecida como Nova Economia Institucional (NEI). Os principais autores que deram suporte a esta análise foram Ronald Coase e Oliver Williamson. Coase é considerado o pai dessa escola,

cujo marco de referência é o seu trabalho seminal de 1937 – *The Nature of The Firm: origins, evolution, and development*.

A NEI preocupa-se, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não-convencional, algo mais do que uma função de produção, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, estruturas de governança, economia do trabalho e organização industrial. Em linhas gerais, esses estudos pretendem superar a teoria microeconômica convencional, centrando sua análise nas transações (CONCEIÇÃO, 2003).

Segundo Matthews (1986) apud Williamson (1991), a NEI tem o *custo de transação* como conceito fundamental, e suas duas proposições básicas são:

- (i) as instituições importam, e
- (ii) são suscetíveis de análise.

Três hipóteses de trabalho aglutinam o pensamento da NEI: em primeiro lugar, as transações e os custos a ela associados definem diferentes modos institucionais de organização; em segundo lugar, a tecnologia, embora se constitua em aspecto fundamental da organização da firma, não é um fator determinante da mesma; e, em terceiro lugar, as falhas de mercado são centrais à análise (WILLIAMSON, 1991, apud CONCEIÇÃO, 2003), o que confere importância às hierarquias no referido marco conceitual.

### **2.3.2 A Economia dos Custos de Transação**

Em seu clássico artigo de 1937, Ronald Coase estuda a empresa sob um enfoque alternativo ao convencional, considerando que esta faz muito mais do que transformar insumos em produtos, uma vez que coordena as ações dos agentes econômicos. Logo, tanto a empresa quanto o mercado concorrem entre si na função de coordenar a atividade econômica. O exercício dessa função implica em *um custo* proveniente da coleta de informações, da elaboração, da redação, da negociação e do estabelecimento de um contrato que represente as transações. Segundo Coase, os estudos até então existentes sobre as empresas e os mercados preocupavam-se

não em estabelecer princípios fundamentais de análise – fato que ele procurou realizar –, mas em elaborar análises, de maneira arbitrária, sem conteúdo teórico.

Para Coase (1937), apud Peres (2007), sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tomam-se custosas e os mercados falharão em encontrar um equilíbrio eficiente.

Para Fagundes (1997), apud Peres (2007), os custos de transação corresponderiam ao dispêndio de recursos econômicos com a finalidade de planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre os agentes para que o cumprimento dos termos contratuais seja satisfatório para as partes e compatível com a sua funcionalidade econômica.

Em Coase, a empresa teria como função economizar os custos de transação, o que se realizaria de duas maneiras: através do mecanismo de preços, que possibilitaria à empresa escolher os mais adequados em suas transações com o mercado, gerando economia de custos de transação; segundo, substituindo um contrato incompleto por vários contratos completos, uma vez que seria de se supor que contratos incompletos elevariam custos de negociação e contratação.

O conceito de custos de transação está intimamente associado à racionalidade limitada e ao oportunismo, ambos inerentes à organização econômica, e que pressupõem a existência de falhas de mercado.

Para Douglass North (1994, p. 10), custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico.

Nesse entendimento, Azevedo (2000, pp. 55-56) colabora com a afirmação de que, em uma versão genérica, os custos de transação são *“custos que são necessários para se colocar o mecanismo econômico e social em funcionamento”*, ou seja, são custos não diretamente ligados à produção, mas que surgem na medida em que os agentes se relacionam entre si, e problemas de coordenação de suas ações emergem. Essa definição evoluiu através do tempo, desde o modo inicialmente apresentado por Coase, que optou por uma definição restrita de custos de transação, em que estes corresponderiam ao custo de se utilizar o mercado. No

entanto, na medida em que a comparação entre instituições evoluiu dessa versão simples para comparações de diferentes contratos de longo prazo ou diferentes arranjos burocráticos pertinentes a uma mesma empresa, essa definição de Coase se mostrou insuficiente.

Ainda nas palavras de Azevedo (2000, p. 56): *"atualmente custos de transação são definidos não só pelo uso do mercado, mas pelo uso de qualquer forma organizacional, sendo o mercado um caso particular"*. Assim os gastos internos em uma firma, destinados ao controle e monitoramento das atividades de seus funcionários, configura um exemplo.

A economia trata da escassez e, portanto, da concorrência, e embora os economistas exaltem com razão a competitividade como força propulsora de mercados eficientes, ela é também a força que impele os indivíduos a estruturar a economia para dela se favorecer à custa dos outros. O alto custo das informações e os diferentes níveis de acesso à informação sobre os objetos das transações são pontos de partida para explicar como alguns conseguem se beneficiar à custa de outros em suas relações de troca<sup>2</sup>.

A *racionalidade instrumental* postulada pela teoria neoclássica pressupõe que os atores possuam as informações necessárias para avaliar corretamente as alternativas e, por conseguinte, fazer as escolhas que levem ao objetivo desejado. Na verdade, esse postulado implicitamente pressupõe a existência de um conjunto específico de instituições e informações disponíveis gratuitamente.

---

<sup>2</sup>Coase assinalou que *"só se obtém os resultados neoclássicos de mercados eficientes quando não há custos de transação"* (Coase, 1980 apud North, 1998, p. 7).

Se as instituições tiverem um papel puramente passivo, sem limitar as opções dos atores, e se os atores possuírem as informações necessárias a uma escolha correta, então o postulado de *racionalidade instrumental* será a ferramenta certa. Se, ao contrário, os atores tiverem informações incompletas, definirem modelos subjetivos para escolher suas opções e só puderem corrigir seus modelos de maneira imperfeita através de *feedback* de informações, então o postulado de *racionalidade processual* será o elemento essencial para a construção de qualquer teoria. Tal postulado não só considera os mercados incompletos e imperfeitos, que caracterizam em grande medida o mundo atual e o passado, como também leva o pesquisador à chave das imperfeições do mercado: os custos de transação (NORTH, 1994). O custo de transação decorre dos altos custos da informação e do fato de que as partes de uma transação detêm informações de forma assimétrica.

Reconhecer que o ato de produzir se desdobra em compras e vendas que acarretam ônus significa considerar a existência dos custos que não podem ser negligenciados em prol dos custos de produção. Logo, é fundamental ir além da função produção, ou seja, considerar outros custos, que não sejam somente associados à transformação e que também constituem um elemento importante nas decisões dos agentes econômicos, auxiliando na determinação da forma pela qual são alocados os recursos na Economia.

O suporte teórico da Nova Economia Institucional incide na análise das transações e se baseia em quatro pressupostos:

- 1) Os custos em se utilizar o sistema de preços;
- 2) O ambiente institucional no qual as transações são realizadas;
- 3) O oportunismo, como sinônimo de um comportamento aético, que eleva os custos de transação e,
- 4) A racionalidade limitada.

### **2.3.2.1 Racionalidade Limitada**

Racionalidade limitada é um princípio definido por Herbert Simon, a partir do reconhecimento do limite da capacidade da mente humana em lidar com a formulação e resolução de problemas complexos face à realidade.

Em função de limites, tanto neurofisiológicos, quanto de linguagem, torna-se, por demais, onerosa a adaptação às sucessivas eventualidades futuras não previsíveis. Por essa razão, os contratos de longo prazo precisam se antecipar a esses limites por meio da organização interna, tal que permita à firma adaptar-se às incertezas, mediante processos administrativos de forma seqüencial. Assim, ao invés de antecipar todas as circunstâncias possíveis (contrato completo), a própria organização interna economiza os atributos de racionalidade limitada, tomando decisões em circunstâncias nas quais os preços deixam de ser estatísticas suficientes e a incerteza assume a devida importância.

Para a NEI, o processo de cognição humana está sujeito à racionalidade limitada, definida como comportamento que é intencionalmente racional, mas apresenta-se apenas limitadamente assim (WILLIAMSON 1991, apud CONCEIÇÃO, 2003).

Enquanto a racionalidade limitada é uma característica dos agentes, o conceito de incerteza é uma característica do ambiente no qual se processa a transação. Todavia, há uma relação entre esses dois conceitos, haja vista quanto mais limitada for a racionalidade, maior será a incerteza que vigora em um ambiente (AZEVEDO, 2000).

Os contratos são imperfeitos porque não conseguem prever as contingências e nem mesmo retratar todas as questões pertinentes, e são incompletos porque têm lacunas que podem ser futuramente corrigidas ou utilizadas de forma aética. Logo, todo o contrato está sujeito a adaptações futuras.

Segundo Neves (2002) apud Santos (2007, p. 8), os contratos são incompletos devido a cinco elementos:

- 1) *O contrato pode ser vago ou ter ambigüidade em palavras;*
- 2) *Algumas das partes inadvertidamente falham em algum aspecto;*
- 3) *Os custos de produção de documentação superam os de resolução de problemas futuros;*

4) *Presença de informação assimétrica, ou seja, uma das partes detém mais informação do que a outra e,*

5) *Preferência de uma das empresas em sair do relacionamento.*

Os contratos envolvem custos devido à assimetria de informações, à racionalidade limitada, à complexidade e à incerteza do ambiente, ao oportunismo e à especificidade de ativos. Esse conjunto de fatores torna os custos de transação significativos, tornando imperiosa a sua análise e tentativa de minimizá-los.

Mudanças no ambiente tendem a alterar as transações existentes, a partir de revisões de contratos e de modificações na forma organizacional, ou seja, impactam nos custos de transação. Assim, uma definição completa desses custos deve incluir os custos de adaptações.

Na tentativa de selecionar o melhor arranjo organizacional, a *Economia dos Custos de Transação* considera três dimensões, que são: a incerteza, a freqüência, e a especificidade de ativos. Tais dimensões acarretam distintos custos de transação e formas organizacionais.

A *incerteza* é decorrente da incapacidade de se prever integralmente as atitudes dos agentes econômicos e as mudanças no meio ambiente, de forma a não permitir que se calcule precisamente os acontecimentos presentes e futuros. Observa-se que a incerteza evidencia a instabilidade do "equilíbrio do mercado".

A *freqüência* consiste no número de vezes ou repetições das transações realizadas. Transações freqüentes são sinônimos de confiança entre as partes envolvidas na barganha. Quanto maior for a freqüência, menores serão os custos fixos médios associados à coleta de informações e, à elaboração de um contrato complexo que imponha restrições ao comportamento oportunista. Além disso, a repetição das transações possibilita um maior conhecimento sobre o parceiro (peculiaridades), fator que reduz a incerteza e permite a construção de uma reputação em torno de uma marca que torna um ativo mais específico, acarretando o surgimento de um compromisso confiável que sinalize para a continuidade da parceria.

Quanto maior for a vigência de um contrato, menores serão os seus custos. Assim, para reduzi-los, busca-se fazer um contrato por um maior período de tempo. Todavia, aumenta-se a dificuldade de planejamento em função da possibilidade de muitos cursos de ação.

A *especificidade de ativos* significa a impossibilidade de realocar ou reutilizar os gastos em outras atividades sem que ocorram perdas de valor em sua nova modalidade de uso. Dessa forma, tem-se como resultado o estabelecimento de uma relação de dependência entre as partes, com desdobramentos significativos ao processo de barganha entre estas.

Os ativos são específicos se o retorno associado a eles depende de uma transação específica. Quanto maior for a especificidade, maior será a perda associada a uma ação oportunista por parte de outro agente, conseqüentemente, maiores serão os custos de transação.

De acordo com Williamsom (1994), a especificidade pode ser classificada em seis tipos: temporal, locacional, de ativos humanos, de ativos físicos, de marcas e de ativos dedicados.

Na *especificidade temporal*, o tempo é um fator limitante e, se ultrapassado, compromete a utilização do ativo, como no caso de produtos perecíveis.

A *especificidade física* do ativo associa-se a sua limitação de uso, que impossibilita a versatilidade funcional do mesmo. É o caso de equipamentos ou maquinários que têm uso restrito para uma determinada atividade, não podendo ser reempregáveis em outras funções.

A *especificidade de ativos humanos* caracteriza-se por atividades muito especializadas que exigem uma mão-de-obra bastante capacitada para o atendimento de uma tarefa específica. Essa habilidade do funcionamento terá dificuldades de reutilização para outras atividades.

A *especificidade de marca* está relacionada à reputação que o nome da empresa ou do produto tem no mercado.

Na *especificidade locacional*, o espaço geográfico é fundamental para que o ativo possa ser utilizado. Logo, fatores como meios de transporte e logística devem ser levados em consideração para que ocorra uma transação.

Finalmente, observa-se que os rompimentos dos contratos têm custos devido aos investimentos realizados, à experiência obtida, aos procedimentos realizados e às idiosincrasias envolvidas nas transações.

### 2.3.2.2 Oportunismo

O *oportunismo* se manifesta na fraqueza da própria razão e consiste na busca do auto-interesse com astúcia. Relacionando oportunismo com a organização interna da firma, observa-se que ele se manifesta através da falta de sinceridade e honestidade nas transações.

Há uma variedade de estudos que tratam do oportunismo, mas são expressos de modo incompleto no campo da microeconomia, principalmente nos modelos convencionais. Segundo Williamson (1991) apud Conceição (2003), os modelos econômicos *standard* tratam os indivíduos como se jogassem um jogo com regras estabelecidas e obedecidas: não compram mais do que podem pagar, não malversam fundos e não roubam. Ao contrário das suposições convencionais, o oportunismo assume uma variedade de formas e tem papel central em sua análise de mercados e hierarquias. Devido à conduta oportunista dos agentes econômicos e, em função da assimetria, distorção ou omissão de informações, há um inerente conflito nas relações contratuais, que se deve à distribuição dos lucros entre as partes envolvidas e a oportunidade de ampliar os ganhos.

Pode ser classificado em *ex-ante* e *ex-post*, ou seja, pode ser verificado antes ou após a implementação dos contratos.

O *oportunismo ex-ante* repousa no comportamento pré-contratual, que surge em um mercado no qual existem produtos com diversos graus de qualidade que não são facilmente identificáveis pelos consumidores. Dessa forma, há um nivelamento

de preço pelo valor mais baixo, desestimulando os produtores a oferecerem bens de qualidade superior, por esta não ser percebida no mercado, resultando em um problema de *seleção adversa*.<sup>3</sup>

O *oportunismo ex-post* consiste no comportamento pós-contratual, no qual uma das partes envolvidas na transação possui uma informação privada e dela pode tirar proveito em prejuízo da outra parte, acarretando *risco moral*.<sup>4</sup> Constata-se, portanto, que a assimetria de informações coloca em vantagem quem dispõe da informação mais precisa.

O comportamento oportunista é exercido sob três formas: o manifesto, o sutil e o natural. No primeiro, o comportamento é semelhante ao do Príncipe de Maquiavel: sabendo que os agentes econômicos, com quem tratava, eram oportunistas, foi alertado a se engajar na recíproca, rompendo contratos com impunidade, sempre que arbitrasse que as razões que mantinham o vínculo de obrigações não mais existiam.

No sutil, ocorre o comportamento estratégico, descrito na forma de buscar ou perseguir o auto-interesse com sutileza ou astúcia. Na forma natural de oportunismo, o sistema é tratado de maneira marginal e as decisões são tomadas visando a auto-interesses corporativos.

Racionalidade limitada e incerteza, adicionada, em segunda instância, ao oportunismo somado às idiosincrasias, originam a organização interna da firma. Portanto, a Economia dos Custos de Transação e a organização industrial definem o ambiente institucional e, conseqüentemente, as instituições – o que orienta o processo de tomada de decisões em um meio permeado por incerteza, racionalidade limitada e oportunismo, com vistas à redução dos custos de transação.

---

<sup>3</sup> Resumidamente: o mecanismo de seleção adversa elimina do mercado os produtos de boa qualidade porque o vendedor não consegue convencer o comprador sobre a qualidade do produto.

<sup>4</sup> O termo *moral hazard* aplica-se ao comportamento pós-contratual da parte que possui uma informação privilegiada e pode dela tirar proveito em prejuízo às suas partes contratantes. É, portanto, uma assimetria de informação.

Contudo, apesar de os agentes terem uma limitação de sua racionalidade, eles buscam sempre o resultado mais eficiente em uma transação e, sendo assim, existe o impulso para a construção de estruturas de governança (que veremos no outro capítulo) que possam lidar com a situação de contratos incompletos e situações imprevistas.

## 2.4 Os Neo-Institucionalistas

Após um período de quase 40 anos “hibernando”, na expressão de Hodgson (1993), o pensamento institucionalista reaparece no final dos anos 60, retomando o seu vínculo com a antiga tradição Norte-Americana, constituindo a Corrente Neo-Institucionalista.

Esse revigoramento ocorre, principalmente, através da Association for Evolutionary Economics (AFEE), editor do *Journal of Economics Issues*, projetando autores como Galbraith, Gruchy, Hodgson, Ramstad, Rutherford, Samuels, Mark Tool, Stanfield, e outros.

A concepção de “instituição” nessa corrente é semelhante à de Veblen, Commons e Mitchell, deixando transparecer uma pequena discordância em percebê-la apenas como a que estabelece as “regras do jogo”, da Nova Economia Institucional.

A abordagem neo-institucionalista fundamenta-se nos velhos conceitos centrais ao Antigo Institucionalismo Norte-Americano, e se alimenta do crescente vigor teórico da tradição evolucionária (Neo-Schumpeteriana).

Seu conteúdo é definido pelos seguintes pressupostos:

- 1) A Economia é vista como um processo contínuo, que se opõe aos preceitos da Economia Ortodoxa, à medida em que a “economia positiva” não está relacionada a tempo, lugar e circunstâncias;
- 2) Existe uma interação fundamental entre instituições, tecnologia e valores;

3) Por ser demasiadamente dedutiva, estática e abstrata, a análise econômica ortodoxa é rejeitada, constituindo-se mais em celebração das instituições dominantes do que em uma procura pela verdade e justiça social,

4) Os Neo-Institucionalistas enfatizam aspectos ignorados por muitos economistas ortodoxos, como os trabalhos empíricos e teóricos de outras disciplinas, que conferem à Economia um caráter multidisciplinar, ou seja, reconhecem a importância de interesses e conflitos, a mudança tecnológica e a existência de uma constante física aplicável à vontade humana, o que torna difícil compreender a economia como uma “teoria positiva” (MARSHALL, 1993, apud CONCEIÇÃO, 2003).

Portanto, para o pensamento neo-institucionalista, persistem sérios antagonismos em relação ao neoclassicismo, especialmente no que se refere à negação do funcionamento da economia como algo estático, regulado pelo mercado, na busca do equilíbrio.

## 2.5 Instituições e Organizações

Segundo Douglass North (1994), é preciso fazer uma distinção essencial entre instituições e organizações, para melhor compreender as relevantes mudanças institucionais e seus efeitos nas relações humanas:

As instituições compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas. Em suma, constituem o arcabouço imposto pelo ser humano e seu relacionamento com os outros. O grau de identidade existente entre as normas institucionais e as opções feitas pelo indivíduo no contexto institucional dependem da eficácia do sistema de fiscalização do cumprimento de tais normas. Essa fiscalização é exercida por códigos de conduta auto-impostos, represálias e sanções por parte da sociedade ou exigência coercitiva por parte do Estado.

Qual é a diferença entre uma organização e uma instituição? North (1990, p. 13) escreveu: “*Se as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus empresários são os jogadores.*” Algumas pessoas interpretaram esta afirmação de

North como significando que as organizações em si não são instituições. Mas não é realmente isso o que ele diz. North simplesmente afirma seu interesse primordial nos sistemas econômicos, e não no funcionamento interno de organizações individualmente consideradas. Além disso, de modo correspondente a este autor, ele deixou clara a sua crença em que as organizações também são instituições. Ele admite que as próprias organizações têm jogadores e sistemas de regras internos, onde, por implicação, constituem um tipo especial de instituição.

Conceição (2003) ressalta o caráter evolucionário das instituições, a partir do entendimento de Veblen:

Já em 1919, Veblen salientava que a história da vida econômica dos indivíduos constituía-se em um processo cumulativo de adaptação dos meios aos fins, que, cumulativamente, modificavam-se enquanto o processo avançava. Isso implica reconhecer que Veblen adotou uma posição pós-darwinista, enfatizando o caráter de processo de causação tão comum na concepção evolucionária. Veblen escreveu, em 1899, que a vida do homem em sociedade, assim como a vida de outras espécies, é uma luta pela existência e, conseqüentemente, é um processo de seleção natural de instituições (VEBLEN, 1899, apud HODGSON, 1993).

Também, de acordo com Ferrari (2001, p. 10):

O velho institucionalismo norte-americano de Veblen, Commons e Mitchel, centrou sua análise na importância das instituições, reivindicando uma genuína economia evolucionária. Entretanto, desenvolveu uma linha analítica mais descritiva, deixando para um segundo plano questões teóricas não-resolvidas, que alguns simpatizantes, como Gunnar Myrdal, qualificaram de "empiricismo ingênuo". E este é precisamente o ponto que torna os institucionalistas, evolucionários, pois a negação de pensar a economia em torno da noção de equilíbrio (ou ajustamento marginal), reitera a importância da visão de processo de mudança e transformação, ambos inerentes ao pensamento de Veblen.

Esse processo de seleção ou coerção institucional não implica que elas sejam imutáveis ou rígidas; pelo contrário, as instituições mudam e, mesmo através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações.

Em qualquer sistema social, há uma permanente tensão entre ruptura e regularidade, exigindo constante reavaliação de comportamentos rotinizados e

decisões voláteis de outros agentes. Mesmo podendo persistir por longos períodos, está igualmente sujeita a súbitas rupturas e conseqüentes mudanças nos hábitos de pensar e ações, que são cumulativamente reforçados. Para os institucionalistas, os indivíduos são, em realidade, cultural e mutuamente interdependentes.

As organizações compõem-se de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim. As limitações impostas pelo contexto institucional definem o conjunto de oportunidades e, portanto, o tipo de organizações que serão criadas. Conforme a função objetiva da organização – maximização de lucros, vitória eleitoral, regulamentação de empresas, formação de alunos – organizações tais como firmas, partidos políticos, órgãos governamentais e escolas ou faculdades, buscam adquirir conhecimentos e especialização que reforcem suas possibilidades de sobrevivência em um ambiente de onipresente competição. As organizações não só investem diretamente na aquisição de habilidades e conhecimentos como também canalizam indiretamente (através do processo político) os investimentos públicos para as áreas de especialização que, em sua visão, aumentariam suas perspectivas de sobrevivência.

Fonseca (2003) explicita que as organizações encontram-se imersas em um ambiente constituído de regras, crenças, valores e redes relacionais que são criados e consolidados por meio da interação social. Assim, a sobrevivência da organização não se volta somente ao atendimento dos princípios de eficiência e competitividade de mercado, ou maximização de preferências individuais: mas também pela conformação aos fatores normativos de apoio, e à legitimidade.

Dar importância ao universo de símbolos, crenças, mitos e regras que dão significado à realidade, significa admitir que não existe uma resposta mecânica, e sim, a formação de respostas após a interpretação do estímulo

### 2.5.1 Instituições e Eficiência Econômica

A NEI volta-se ao estudo das relações entre instituições e eficiência, a partir de duas vertentes: o *ambiente institucional* e as *instituições de governança*. O objetivo dessa divisão é facilitar o estudo, entretanto, tais correntes são complementares e harmônicas entre si. Analisam temáticas comuns, como os custos de transação, as instituições, as organizações e os contratos, a partir de diferentes prismas.

A corrente pertinente ao ambiente institucional (enfoque macro-analítico), analisa o papel das instituições a partir dos efeitos das mudanças que ocorrem no ambiente institucional sobre o resultado econômico ou sobre as teorias que criam as instituições. Uma vez que as instituições têm capacidade de influenciar os custos de transação, o ambiente institucional afeta o processo de transferência dos direitos de propriedade. Dessa forma, destaca variáveis, como a política, a legislação e as instituições que constituem e embasam os sistemas regimentais de uma sociedade com o objetivo de estudar as “regras do jogo” (SANTOS, 2007).

Na obra que lhe garantiu a láurea do Prêmio Nobel de Economia, cujo título em português é "Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico", publicada em 1990, North considerou que a teoria neoclássica do crescimento, segundo a qual, as economias nacionais deveriam convergir gradualmente em direção a um mesmo nível de renda, havia se tornado incapaz de explicar a crescente disparidade entre países ricos e pobres (FUSFELD, 2001).

Sob a perspectiva da Nova Economia Institucional, a análise macro-institucional salienta, portanto, duas concepções teóricas fundamentais que são as *instituições* e o *desempenho econômico*. BARCELOS (2003) afirma não existir uma definição rígida sobre tais palavras-chave (em destaque), mas que apenas as compreendemos quando entendemos a relação que há entre elas. E continuando, afirma que esta relação é constituída da seguinte forma: as *instituições* determinam o *desempenho econômico*; enquanto este determina as *instituições*.

Em NORTH (1994) as instituições são as regras do "jogo" de uma sociedade, ou seja, são as limitações idealizadas pelo homem e que dão forma à interação humana, conformando, assim, as relações, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. Assim, para que possamos compreender as transformações históricas, é preciso que se compreenda também, as mudanças institucionais e a forma como evolui a sociedade, já que tanto as instituições afetam a economia e as estruturas sociais como são influenciadas por elas.

Já a corrente das instituições de governança (enfoque micro-analítico), busca identificar como as diferentes estruturas de governança lidam com os custos de transação, obtendo níveis distintos de eficiência nas transações realizadas. Nesse enfoque, as regras gerais da sociedade são consideradas como dadas. Assim, a corrente das instituições de governança trabalha com temas relacionados às organizações da firma e do mercado, e com os contratos (FARINA et al., 1997).

A leitura das seções anteriores aborda a trajetória do pensamento institucionalista e seus desdobramentos na análise das instituições como elemento essencial à evolução econômica e social.

O Antigo Institucionalismo centra-se num processo seletivo e coercitivo de permanente mudança, semelhante à Biologia, baseado na natureza humana e no progresso tecnológico.

A Nova Economia Institucional tem como objeto de análise (em North) o efeito de diferentes instituições sobre o desempenho econômico e, em Williamson, como as estruturas de governança lidam com os custos de transação e seus efeitos sobre a eficiência econômica.

Embora a NEI tenha avançado na teoria da firma, de uma forma não convencional, mantém fortes vinculações com o neoclassicismo, na medida em que sugere que as instituições possam vir a reduzir custos de transação, por minimizarem as incertezas. Esses argumentos fogem do Antigo Institucionalismo, haja vista o princípio otimizador constituir objeto estranho ao seu campo analítico.

Já, os Neo-Institucionalistas, que resgatam conceitos do Antigo Institucionalismo e possuem uma grande proximidade com o Evolucionismo, vão além de uma releitura das velhas doutrinas, colaborando através de trabalhos publicados no *Journal of Economics Issues*, nas áreas de finanças públicas, meio ambiente econômico, economia do desenvolvimento, ciência do comportamento, direito e economia, filosofia, feminismo e assuntos correlatos.

Todas as abordagens institucionalistas, apesar dos diferentes enfoques, aproximam-se de um “corpo de conhecimento”, revelando um ponto em comum: a negação do funcionamento da Economia como algo estático, regulado pelo mercado na busca do equilíbrio ótimo.

### 3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA SOB A ABORDAGEM NEOCLÁSSICA

Para Adam Smith, a felicidade das pessoas tinha origem na riqueza material e elas eram conduzidas por uma "mão invisível" à promoção do bem-estar social, independentemente de suas vontades (HUNT, 2005). O bem-estar social seria atingido pelas forças econômicas que regulavam livremente a oferta e a demanda do mercado, sem a necessidade de qualquer interferência direta do governo na economia. Assim, a função primordial do governo era a de garantir e promover a livre competição no mercado. Tais idéias acabaram por se tornar fundamentos teóricos do pensamento *mainstream* neoclássico moderno.

Com base nas premissas do modelo de concorrência perfeita, de que haveria uma grande quantidade de ofertantes e de demandantes, homogeneidade dos produtos, ausência de restrições à entrada e à saída das firmas, e todos teriam informações completas sobre as condições do mercado, o pensamento econômico do *mainstream*, representado pela escola neoclássica, argumenta que essas condições permitiriam que as empresas alcançassem a eficiência alocativa e produtiva e, conseqüentemente, o bem-estar social.

De acordo com a teoria neoclássica, que tem no modelo de concorrência perfeita sua representação idealizada de eficiência econômica, cabe distinguir entre dois conceitos de eficiência: alocativa e produtiva. A *eficiência alocativa* decorre da igualdade entre o preço oferecido no mercado e o custo marginal da firma para produzir a última unidade do produto ou serviço. Já a eficiência produtiva

corresponde a uma situação em que o custo total de produção ocorre ao menor valor possível. Em ambos os casos, tratam-se de concepções de eficiência em termos estáticos. Falar-se-ia em eficiência produtiva *dinâmica*, por exemplo, quando se supõe a adoção de tecnologias mais avançadas para a produção de novos produtos e melhoria nos processos (FARINA; AZEVEDO; PICCHETTI, 1997).

Porém, as sucessivas crises do capitalismo durante os séculos XVIII, XIX e início do século XX demonstraram que os pressupostos do modelo de concorrência perfeita e, por extensão, a idéia de uma economia concorrencial regulada exclusivamente pelo mercado, eram inconsistentes e não representavam a realidade econômica. Esses problemas foram denominados “falhas de mercado”, que impossibilitavam o alcance de condições ótimas. Dentre essas falhas, as principais se referem ao poder de mercado, também chamado poder de monopólio, aos bens públicos e às externalidades (GALVÃO Jr.; PAGANINI, 2009).

A evolução da teoria econômica agregou a assimetria de informações como falha determinante para o funcionamento dos mercados (GALVÃO Jr.; PAGANINI, 2009).

O monopólio caracteriza-se pela atuação, de forma exclusiva, de uma ou de poucas empresas em uma atividade econômica. Em relação aos serviços públicos específicos, como abastecimento de água e distribuição de energia elétrica, nos quais é inviável a atuação de mais de uma empresa em um dado mercado, o monopólio é chamado de natural. A existência de monopólios naturais se dá, sobretudo, em virtude da existência de economias de escala e/ou de escopo presentes na maioria dos serviços públicos de infra-estrutura.

As economias de escala decorrem da existência de elevados custos fixos na produção de um bem, independentemente da quantidade produzida. Porém, nas economias de escopo, a produção de mais de um bem ou serviço apresenta custos comuns quando realizados por uma só empresa (PINHEIRO; SADDI, 2005).

Pelo fato de a demanda ser inelástica e não haver ameaça de competição nos monopólios naturais dos serviços de utilidade pública, as empresas monopolistas

não oferecem incentivos para se reduzir custos e melhorar a eficiência. Disso decorre que as vantagens econômicas de se ter uma única empresa que produz bens e serviços são desperdiçadas em decorrência do aumento dos preços e da diminuição da qualidade dos serviços, o que resulta na apropriação de lucros excessivos pelos monopólios.

O principal objetivo da *legislação antitruste* é a repressão ao abuso do poder econômico, cometido por empresas cuja conduta venha a restringir e eliminar a concorrência. O equilíbrio ideal seria atingido com a manutenção da livre concorrência, sem a restrição do direito de escolha do consumidor. (SANTOS, 2006).

Para tal, a exigência atual é a de um Estado eficiente, capaz de influenciar no funcionamento do mercado e, em contrapartida, de impedir os abusos e punir os atos ilícitos.

Somente na segunda metade do século XX emergiu o direito econômico, com a concepção de que o Estado deveria adotar um posicionamento diante do mercado.

A Revolução Industrial propiciou o surgimento de uma nova ordem econômica. Neste período, a concentração do poder econômico passou a ser o traço característico da competitividade das economias de escala, do final do século XIX.

Em 1890, surgiu o *Sherman Act*, voltado à proteção do comércio interno contra possíveis atos restritivos à concorrência e que, ademais, proibia a formação de monopólios que, inevitavelmente, atingiam o consumidor com a manipulação de preços e lhe impossibilitavam a livre escolha. Tem-se o *Sherman Act*, como o marco inicial da legislação antitruste.

De acordo com Fonseca (2004, p.110), para a Escola de Chicago, ou Neoclássica, que hoje prevalece no pensamento norte-americano, o objetivo principal da legislação de defesa da concorrência deve ser a garantia da eficiência econômica das empresas, pois assim se possibilitará a redução dos preços dos produtos e o consumidor final será beneficiado. As teorias da Escola de Chicago,

assim, têm grande apelo político-ideológico, por colocarem o consumidor como o grande beneficiário da legislação antitruste. No entanto, ao aceitar a formação de grandes grupos em nome da eficiência, a linha da Escola de Chicago propicia muitas vezes a concentração do poder econômico. Em tal cenário, nem sempre a redução dos custos de produção serão repassados aos preços dos produtos, pois, como vimos, o agente econômico poderoso tenderá a manter para si os ganhos obtidos.

A legislação antitruste dos vários países normalmente se utiliza de duas técnicas principais de controle do poder econômico. Pode haver o controle repressivo, quando a autoridade pune o agente e faz cessar uma determinada prática anticoncorrencial. E pode haver o controle preventivo, nas concentrações empresariais, quando a efetivação destas fica sujeita à apreciação da autoridade antitruste.

No controle repressivo, freqüentemente há condutas que são consideradas ilícitas *per se*. A concorrência desleal é combatida sempre, mesmo que o agente não detenha poder econômico específico ou não se prevaleça dele na sua atuação. Já no controle preventivo, guia-se a autoridade sobretudo pelo princípio da razoabilidade, ou regra da razão (*rule of reason*). Não se impede a concentração por si só, pois, como se viu, o combate não deve ser ao poder econômico apenas, mas ao seu abuso.

A concentração empresarial poderá ser permitida se houver justificativas razoáveis que a sustentem como algo positivo, econômica e socialmente. Busca-se antever qual poderá ser a conduta futura das empresas concentradas, de modo a se impedir que possam exercer o poder econômico, que passarão a ostentar, de maneira anticoncorrencial.

Quando a produção de bens e serviços causa impactos positivos e negativos a terceiros, não relacionados à atividade econômica, tem-se a ocorrência de externalidades. Em geral, o custo da externalidade não é internalizado pela empresa e, dependendo do impacto, o custo social é maior do que o custo privado do bem ou serviço. As externalidades ambientais, de caráter negativo, são as mais freqüentes, como, por exemplo, a emissão de gases em quantidade e concentração não

admissíveis, por uma indústria, poluindo o meio ambiente e ocasionando, por exemplo, doenças respiratórias na população circunvizinha, entre outros problemas.

Como resultado, as despesas do tratamento dos doentes e de todos os impactos econômicos e não econômicos, são custeadas pela própria sociedade, já que a empresa não realizou o tratamento dos efluentes gasosos e, por conseguinte, não incorporou esses custos em seu produto.

Diante das características dos bens e serviços públicos, como a não rivalidade e a não exclusividade, o mercado competitivo não se instala para a produção desses bens e serviços. O acesso aos sistemas de educação e de saúde são casos típicos, pois na ausência de prestadores privados ou na incapacidade do cidadão de custear o serviço, o Estado não pode se isentar de provê-lo de forma adequada e universal.

A ausência de informações (assimetria de informações) sobre as reais condições do mercado não permite que os agentes econômicos, sejam eles produtores ou consumidores, tomem decisões perfeitas; conseqüentemente não levando à alocação eficiente dos recursos disponíveis.

Isto posto, permite dizer que a racionalização maximizadora utiliza instrumentos de análises meramente quantitativos como a matemática e a econometria para dar resposta a um ambiente incerto e desconhecido como o mercado – locus da atuação empresarial. Neste caso, as estratégias formuladas em pressupostos neoclássicos têm como axioma que os agentes sabem estimar corretamente o futuro, são capazes de realizar cálculos sofisticados, conhecem corretamente todas as opções futuras do mercado e não seguem regras simples de comportamento. Em termos gerais, isso significa dizer que as empresas têm um conjunto de opções e são capazes de ordená-las, utilizando de preferência uma relação.

Entretanto, esta hipótese só é válida, quando há um número finito de opções, pois assim, os agentes serão capazes de escolher a opção preferida entre todas

disponíveis. Porém, os números de opções são, na sua grande maioria, infinitos, o que impossibilita a escolha correta entre tantas outras (SANTOS, 2000).

Assim, de acordo com os pressupostos neoclássicos para a intervenção do Estado na economia, a defesa da regulação econômica tomou, inicialmente, a forma de regulação de monopólios naturais. Ocasionalmente, também de situações de externalidades. As transformações das economias dos países capitalistas avançados, todavia, colocariam em pauta uma revisão radical e sistemática dos fundamentos teóricos da regulação econômica (FIANI, 1998).

### **3.1 Problemas com a Abordagem Neoclássica da Regulação Econômica**

Os anos 70 mostraram que a tendência à queda da taxa geral de lucro se confirmava drasticamente, desdobrando-se na abertura de um período marcado por crises recorrentes, instabilidade, incerteza e estagnação, no qual o perfil cíclico da dinâmica capitalista sofreria sérias modificações, não mais demarcando explicitamente a trajetória clássica da alternância das fases expansionistas por fases recessivas.

O recente processo de globalização do capital pode ser caracterizado como aquele que decorre do esgotamento da ascensão do modo de produção capitalista no interior de uma onda longa, situação que abre um período no qual a reprodução passa a ocorrer em condições contraditórias distintivas. Em busca da reversão dos resultados negativos da taxa de lucro foram lançadas as bases para uma completa modificação das formas de produção e de organização. Desde então tem havido uma onda intensa de inovações tecnológicas, a qual não necessariamente deve ser identificada como uma expansão da acumulação em si mesma.

Contraditoriamente, longe de representar uma redenção que abriria uma nova onda longa de prosperidade, essas mesmas inovações trazem como conseqüência tendências para a desindustrialização, contração dos mercados e desagregação do próprio mercado mundial (BALANÇO, 1998).

A introdução de inovações tecnológicas nos modelos econômicos é explicitamente introduzida por meio das obras de Schumpeter. Para este autor as inovações radicais e descontínuas emergem a partir do fluxo circular (norma) e provocam profundas transformações sócio-econômicas. A literatura econômica de inspiração Neo-Schumpeteriana ultrapassa os limites dos modelos tradicionais. O avanço é feito para captar as alterações tecnológicas e seus reflexos institucionais.

Para tanto, a teoria tem se concentrado na investigação dos órgãos e regulamentos criados para controlar a estrutura e o funcionamento de setores específicos, garantindo a oferta dentro de certas condições consideradas desejáveis. Trata-se de entender como leis, normas, regras, regulamentos e instituições específicas refletem os aspectos históricos e sociais, respondendo, em maior ou menor grau, pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas.

Nos modelos tradicionais não há grandes preocupações quanto à origem, fonte e natureza da mudança técnica. As firmas teriam à sua disposição um conjunto de alternativas tecnológicas e decidem quanto empregar e produzir baseadas, exclusivamente, nas informações de mercado. Os “choques tecnológicos” são exógenos e captados exclusivamente em termos do impacto que causam sobre o equilíbrio entre preços e quantidades transacionadas.

Segundo a teoria neoclássica, o equilíbrio estático (crescimento com pouca variação tecnológica) é a *norma*, não havendo assimetrias de informação entre os agentes em sua interação no mercado.

A presença de economias de escala, economias de escopo, indivisibilidade, existência de barreiras à entrada e assimetrias de informação, diferenciação de produtos, além de outras imperfeições, impedem que os mercados funcionem de forma eficiente na alocação e distribuição das mercadorias. Essas imperfeições violam uma ou mais hipóteses neoclássicas do equilíbrio geral competitivo. Daí surge a necessidade da regulação, cuja justificativa econômica (*lato sensu*) seria a presença de falhas de mercado a serem contornadas. Dependendo do setor considerado (energia, transporte, saneamento, comunicações) haverá uma ou mais

fontes de origem de falhas de mercado, principalmente se o bem ou serviço ofertado não possuir substitutos próximos.

A possibilidade de as abordagens neoclássicas da regulação criar conceitos analíticos e recomendações de política pública que possam ser aplicáveis aos modernos sistemas econômicos, nacionais e globais, é questionada, por exemplo, por Macedo (2002, p. 212):

Na economia de mercado, nenhum agente pode exigir direitos sobre o meio ambiente; este se transforma em um bem livre, um bem sem preço, e não ocorre nenhuma compensação por sua utilização. Nessas circunstâncias, o empreendedor, agente poluidor, não contabiliza como custos seus os danos causados a outros. Portanto, por livre iniciativa não procura reparar esses danos. Ou seja, o livre funcionamento do mercado não soluciona os problemas desse tipo de externalidade e a Economia afasta-se do Ótimo de Pareto<sup>5</sup>. O empreendedor maximiza seus lucros, mas o nível de satisfação dos demais agentes não é alcançado.

A solução neoclássica para esse problema ambiental constitui-se em uma adaptação dos conceitos de Pigou, *de custos privados e custos sociais*, em que as externalidades negativas, nesse caso, representadas pela poluição ambiental, constituem custos sociais. Assim, a solução do problema consiste em tornar privados esses custos sociais mediante a adoção de *instrumentos econômicos* que simulam um preço que os poluidores devem incorporar aos seus custos privados, internalizando assim as suas externalidades.

Esses instrumentos econômicos afetam o cálculo de custos e benefícios das atividades, influenciando sobre o processo decisório no sentido de produzir melhorias na qualidade ambiental.

---

<sup>5</sup>O critério de Pareto estabelece que qualquer mudança que não prejudica ninguém e que melhora a situação de algumas pessoas (segundo seu próprio julgamento) deve ser considerada como uma melhoria.

Comparados às *regulações diretas*, os instrumentos econômicos permitem a flexibilidade aos agentes poluidores, isto é, de procurarem se assegurar da total liberdade para escolher, economicamente, a melhor alternativa para alcançar os objetivos de melhoria da qualidade ambiental, mediante a seleção da tecnologia a ser adotada e do momento de sua implantação.

De forma oposta, as chamadas *políticas de comando e controle*, que compõem a regulação direta, definem os limites de emissão e consistem no estabelecimento e imposição de padrões de poluição, controle de processos produtivos, zoneamentos, cotas e períodos de exploração de recursos naturais. Ao contrário dos instrumentos econômicos, a regulação direta não dá ao agente poluidor graus de liberdade para adaptar-se aos limites propostos.

As limitações da abordagem neoclássica, de natureza microeconômica, os impasses e obstáculos ainda não removidos para a sua transposição para o tratamento macroeconômico, e a incorporação da temática ambiental ao sistema de contas nacionais, formam o núcleo das críticas feitas pelos opositores à eficácia dos argumentos neoclássicos. A preocupação central é a de que o surgimento dos preços, motivados pela escassez dos recursos ambientais, pode vir tarde demais, quando os danos ao meio ambiente já tiverem atingido graus de irreversibilidade (MACEDO, 2002).

#### 4 REGULAÇÃO SOB O ENFOQUE INSTITUCIONALISTA

A visão institucionalista a respeito da regulação difere totalmente da abordagem neoclássica, no sentido de primar pelas *políticas de comando e controle*, ou seja, pela regulação direta, ao invés dos *instrumentos econômicos*, escolhidos pelos neoclássicos, conforme já abordado no capítulo anterior.

Para os institucionalistas, o conceito de mercado é uma metáfora para as instituições que o formam, o estruturam e o fazem operar. A crítica à natureza estática dos problemas e modelos neoclássicos reafirma a importância em se resgatar a natureza dinâmica e evolucionária da economia. Isso explicita que há, no pensamento neoclássico, uma clara tendência em negar qualquer possibilidade de mudança nas instituições, quer na forma da lei, quer na forma de interferência governamental. Portanto, os institucionalistas se opõem à tendência da análise neoclássica de alcançar a *panglossiana* conclusão do “qualquer que seja, é ótimo” (ou seja, as coisas sempre tendem ao melhor, no mundo) considerando que a estrutura de poder afeta a formação e a *performance* dos mercados, e a ação governamental.

As noções de instituições, comportamento organizacional, interações cooperativas, eficiência adaptativa, incerteza e limitações informacionais e decisoriais, são por si sós, pressupostos ou suficientemente fortes para comporem uma visão institucionalista da economia e para trazerem para o seu núcleo central problemas adjacentes a estes, como são os de normas, hábitos, culturas, contextualidades; em suma, processos de estruturação das interações.

Outra preocupação dos institucionalistas é com a organização e controle da economia enquanto sistema mais abrangente e complexo do que o mercado. Isto implica reconhecer a importância da distribuição de poder na sociedade; a forma de operação dos mercados, em interação uns com os outros; a formação do conhecimento, e a determinação da alocação dos recursos (renda agregada, distribuição de renda, organização e controle).

Introduzir na análise econômica a dimensão social significa reencontrar nas economias os seus respectivos níveis de qualificação do trabalho e da organização, o seu sistema de relações industriais, a sua estrutura produtiva, os seus mercados financeiros e o seu sistema político, que configuram os mecanismos de coordenação do sistema social de produção. O Institucionalismo opõe-se à tendência de separação entre a economia e o restante das ciências sociais.

As externalidades negativas no meio ambiente, assim como os problemas de desequilíbrio social gerados pelo crescimento e/ou desenvolvimento econômico são temas de discussão entre as opiniões divergentes, das escolas neoclássica e institucionalista.

Esses assuntos passaram a ter maior relevância nas últimas décadas, em função dos impactos ambientais gerados pela crescente atividade econômica em todo o planeta.

#### **4.1 O Crescimento Econômico e o Meio Ambiente**

Pearce (2004) afirma ser possível encontrar uma série de livros e artigos que defendem a impossibilidade de coexistência entre o crescimento econômico e a qualidade ambiental. Segundo tais publicações, a escolha por um dos objetivos não permitirá a realização do outro, sendo que, se a opção for pelo crescimento econômico, fatalmente implicará o esgotamento dos recursos naturais em longo prazo.

Analisando o conceito de desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade, em que as necessidades econômicas, sociais e ambientais gozam de mesma

importância, conclui-se que este só será alcançado com renúncia ao crescimento, dado que, para se obter crescimento, exige-se cada vez mais a utilização de matérias-primas e energia, que, por sua vez – conforme Lavoisier –, não podem ser destruídas, apenas transformadas, acabando, assim, sendo necessariamente reabsorvidas pela natureza. Como a natureza possui um limite para assimilar matérias-primas e energia transformadas em um determinado momento, fatalmente ocorrerá uma degradação ambiental. O mesmo princípio vale para as reservas fixas de recursos naturais (PEARCE, 2004).

Discorrendo sobre a opção pelo crescimento e aceitando, *ceteris paribus*, como precondição para sua existência uma melhoria em termos tecnológicos, é possível trabalhar em um quadro de aumento de produtividade tanto em relação a matérias-primas como à energia. Logo, atingido um determinado nível de demanda, tomar-se-á realidade a menor utilização desses fatores (matérias-primas e energia) e, através dessa utilização mais racional, uma melhora dos recursos ambientais disponíveis. Isto não significa, porém, a completa eliminação das externalidades negativas, pois, segundo Serôa da Motta (1990), citado em Togeiro (1998, p. 27):

Externalidades surgem quando o consumo ou a produção de um bem gera efeitos adversos (ou benéficos) a outros consumidores e/ou firmas, e estes não são compensados efetivamente no mercado via sistema de preços.

Como o meio ambiente e os recursos naturais não possuem proprietários privados, sua degradação ou poluição não necessariamente atinge outro agente econômico de forma direta. Neste caso, temos a ocorrência de poluição física gerando custos sociais, ficando a cargo dos agentes governamentais as providências cabíveis para a resolução do problema. Entretanto, na hipótese de um ator vir a sofrer qualquer prejuízo econômico devido à geração de poluição por parte de outro ator, denomina-se esta poluição de econômica, gerando, além de custos sociais, custos privados, podendo, segundo os neoclássicos, dar-se algum tipo de compensação entre as partes envolvidas pela ocorrência da externalidade negativa, sem necessitar de intervenção do governo (TOGEIRO, 1998).

Surge então um paradoxo, já que a poluição econômica não deve ser necessariamente eliminada, uma vez que, partindo do princípio de que toda atividade produtiva gera algum nível de poluição (seja química, biológica ou sonora), sua eliminação acarretaria a não execução dessas atividades.

Conforme Togeiro (1998), sendo o objetivo da sociedade a maximização do lucro, o ponto de encontro das curvas da receita e da despesa é o nível ótimo de produção. Ocorre que, uma vez atingido o nível ótimo de produção, será atingido também um determinado nível de poluição, ficando este definido como nível ótimo de poluição. Analogicamente, reduzindo-se o nível ótimo de poluição (simplesmente através de pura abstinência), estar-se-á se reduzindo também o nível de atividade econômica.

#### **4.1.1 Diferentes Enfoques para o Mesmo Problema**

Uma vez definido que, salvo através da utilização de controles tecnológicos, a redução do nível ótimo de poluição implica a renúncia de atividades produtivas, deve-se estabelecer uma forma de regulamentação e fiscalização dos níveis de externalidades negativas geradas pelo crescimento econômico. A dúvida em questão é como isto deve ser feito: com base na ótica neoclássica (preferencialmente via incentivos econômicos) ou institucionalista (por meio de arranjos institucionais controlados pelo governo). Segundo os neoclássicos, a ocorrência de poluição remeterá à geração de custos sociais, podendo também gerar custos privados, se estiver atingindo diretamente outro agente econômico. Sendo o objetivo a resolução ou diminuição desta externalidade negativa, surgem duas propostas, segundo Togeiro (1998):

a) *regulação direta do comportamento do poluidor por autoridades governamentais;*

b) *incentivos econômicos para induzir o próprio poluidor a tomar a iniciativa de reduzir seus níveis de poluição.*

Devido ao caráter liberal da escola neoclássica (*mainstream*), a opção pelos instrumentos econômicos é preferida em relação à regulação direta.

Nessa linha de pensamento, Coase elaborou um trabalho, em 1960, intitulado *O Problema do Custo Social*, que ficou popularmente conhecido como “Teorema de Coase”, que trata dessa política, entre o governo e a sociedade, em se utilizar dos instrumentos econômicos para a solução das externalidades negativas.

Coase discordava da visão de Arthur Pigou em relação aos conflitos originados por essas externalidades, o qual propunha a internalização das externalidades mediante a cobrança de taxas como um meio para equiparar os custos privados aos custos sociais, entre eles os danos ambientais de variadas origens – princípio do poluidor pagador, transformando em zero os custos de transação entre eles. (SANTOS, 1998).

Coase afirmava que em uma economia em que todos os ativos pertencem a alguém não haveria a necessidade de regulação por parte do governo, pois isto seria feito pelo próprio mercado. Segundo ele, se os danos causados têm um custo menor do que evitá-los, esses danos continuarão se reproduzindo.

Parte do que Coase mostrou foi que, para alguns problemas, não existe regra jurídica; não existe nenhuma forma de regulamentação que gere uma solução totalmente eficiente. A realidade por ele levantada apontava que a situação a ser solucionada não era entre um mercado ineficiente e uma solução governamental eficiente, mas, ao invés disso, entre uma variedade de alternativas ineficientes privadas e governamentais.

Em suas palavras:

Todas as soluções têm custos e não há razão para supor que se deva clamar por regulamentação governamental apenas porque o problema não pode ser enfrentado pelo mercado ou pela empresa. (COASE, 1960, p. 20)

Galbraith (1972, p. 50-66), em seu artigo *O Caso do Equilíbrio Social*, contrasta a maravilhosa afluência dos bens privados e o caráter extremamente pobre dos bens públicos de grande parte da Economia norte-americana, ressaltando o domínio decisório da empresa privada sobre os gastos públicos, especialmente no que tange à indústria de armamentos. Nesse entendimento, relata a escassez e as

falhas decorrentes nos serviços públicos oferecidos à sociedade, em função da falta de orçamento, ou de políticas de gestão equivocadas. Aborda também o descompasso entre produção e consumo de vários produtos e as suas implicações na matriz insumo-produto, gerando gargalos, escassez, especulação de suprimentos escassos e elevação pronunciada dos custos.

Essas razões, segundo ele, levam ao desequilíbrio social, tendo como decorrência a poluição, em todas as suas formas, o aumento constante da violência urbana, o consumismo fomentado pela propaganda, os engarrafamentos de veículos, a desigualdade social e tantas outras mazelas resultantes dos valores impostos e assumidos pelas instituições sociais.

Em contraste com os neoclássicos, os institucionalistas pregam uma abordagem direta em questões que dizem respeito a valores, ideologia e ética, através da identificação dos pontos de vista relevantes, buscando conclusões condicionais e não-unânicas (como as do Consenso de Washington, por exemplo). Dessa forma, pode-se perceber a discordância desta análise à forma simplificada de separação entre a Economia e o resto das ciências sociais, atribuída ao *mainstream*.

Tomando por base a experiência concreta de regulação na Inglaterra e nos Estados Unidos, Trebing (1987, apud MARINHO, 2006, p. 38) propõe um modelo institucionalista construído sobre cinco principais postulados:

*- A intervenção do governo decorre do fato de as sociedades industrializadas darem origem à concentração do poder, incrementando a incerteza, falhas de comportamento, custos não compensados, e efeitos distributivos adversos. A existência de muitos setores em que os mercados não são auto-corrigíveis e são incapazes de assegurar uma oferta adequada de bens e serviços a menores custos, impõe a necessidade da regulação para corrigir esses "mal-funcionamentos";*

*- A regulação é necessária para promover o interesse público ou valores sociais que não podem ser derivados exclusivamente de medidas monetárias orientadas pelo mercado;*

- A intervenção do governo deve explorar a criação de novos arranjos institucionais que permitam o emprego agregado dos recursos de modo a promover de forma mais consistente os objetivos de interesse público;

- A promoção do interesse público irá depender de um consenso político a respeito da necessidade de ação e da força política do regulador,

- A forma da intervenção regulatória pode mudar ao longo do tempo.

Mesmo reconhecendo os obstáculos existentes para a construção de uma teoria econômica que atenda adequadamente aos preceitos dos recursos naturais, os institucionalistas – que rechaçam os incentivos econômicos e não aderem pura e simplesmente à regulação direta – propõem especificações de padrões sustentáveis dos recursos naturais, sendo estes extraídos do funcionamento dos ecociclos, a partir de padrões determinados pelas autoridades governamentais.

Uma vez que os neoclássicos demonstram não confiar unicamente nos instrumentos de incentivos econômicos, acreditando que, dependendo do caso, eles devem ser empregados, em conjunto com a regulação direta – cujas políticas mostram-se eficientes quando o objetivo é evitar o esgotamento da capacidade natural de absorção de matérias-primas e energia pelo meio ambiente –, as duas escolas aparentemente ensaiam uma aproximação, mesmo porque os institucionalistas não parecem apresentar uma alternativa às propostas do *mainstream*.

Contudo, não se deve ignorar que, em última análise, para a escola de Veblen, a *restrição ecológica* regula os instrumentos de política ambiental, enquanto a *viabilidade econômica* é quem o faz para os neoclássicos (TOGEIRO, 1998).

A leitura desse capítulo deixa claro que os autores da Economia Institucionalista criticam a abordagem neoclássica, alegando que esta é mecanicista e reducionista. Enfatizam os aspectos holísticos como orientação multidisciplinar para o conhecimento da realidade econômica, incluindo ideologia e outros valores socioculturais. A materialização de suas proposições requer a inclusão de arranjos institucionais envolvendo organizações, regras do jogo e relações de poder como fatores fundamentais na análise dos problemas econômicos (BALANÇO, 1998).

Os institucionalistas reconhecem que suas contribuições teóricas ainda são incipientes, não se utilizando de matemática ou estatística, instrumental comum entre os neoclássicos. Alguns autores defendem os instrumentos de mercado e outros, que favoreçam a adoção de medidas de comando e controle na implementação de políticas ambientais.

Ou seja, no momento de apontar instrumentos de política ambiental, a abordagem institucionalista não oferece alternativas muito diferentes das proposições neoclássicas. A contribuição da Escola Evolucionista, também referida como neo-schumpeteriana e que influencia de forma significativa os neo-institucionalistas, está voltada, principalmente, para o desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, afirmar que existe uma convergência entre as propostas das escolas neoclássica e institucionalista constitui um pensamento precipitado. O mais prudente é reconhecer que as proposições são consequência mais do recorte, da perspectiva de enfoque da temática ambiental de cada escola, do que uma convergência propriamente.

Os neoclássicos se voltam mais para as questões de política econômica enquanto que os institucionalistas estão mais preocupados com os métodos de abordagem, como apropriação dos recursos naturais, estabelecimento de unidades termodinâmicas de comparação, regras de negociação institucional e a importância das tecnologias ambientais (BALANÇO, 1998).

A experiência, em nível internacional, revela o predomínio dos instrumentos de regulação direta, provavelmente porque têm maior visibilidade para os formadores de opinião, para a sociedade e para a classe política, mais familiarizada com os princípios de comando e controle, muito utilizados em outras áreas de políticas públicas.

A regulação direta, aparentemente, tem melhor aceitação pelas empresas porque envolve negociações diretas, do que os instrumentos econômicos, como as taxas, que são imediatamente computadas como custos de produção.

A tendência mundial atual, em direção à desregulação das atividades econômicas e os fortes argumentos em favor da eficácia ambiental dos instrumentos econômicos indicam que estes últimos deverão ser crescentemente empregados.

Se existe um consenso sobre a existência dos problemas ambientais e da necessidade de intervir para solucioná-los, o dissenso é amplo no que se refere às modalidades de intervenção. Esse desacordo decorre tanto das diferenças de percepção quanto da formação científica dos atores envolvidos. Portanto, a incorporação das perspectivas multidisciplinares, fundamental para o enriquecimento da capacidade e qualidade analítica, requer a superação das barreiras da especialização cognitiva para a formulação de instrumentos de gestão ambiental mais facilmente manejáveis (BALANÇO, 1998).

Por fim, cabe ressaltar que, caracterizar a regulação como a restrição das decisões dos agentes econômicos, por meio do poder de coerção do Estado, com uma visão focada no controle das atividades econômicas, limita o escopo da regulação às transações de mercado.

A visão dos institucionalistas promove a atuação do Estado não só na ordem econômica, mas também na ordem social, com a finalidade de proteger o interesse público. Dessa forma, a autoridade do Estado passa a ser exercida de forma a mediar os conflitos e interesses envolvidos, ao invés do uso do poder coercitivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulação econômica tem sido alvo de interesse dos mais diversos grupos sociais nos tempos atuais; interesse esse que se aprofunda a cada dia, em função da crise econômica e financeira global instalada, e da dificuldade de mensurar sua dimensão e as conseqüências econômicas e sociais que ela poderá trazer para os diversos países, pois afeta diretamente os níveis de emprego, produção e consumo.

A recente intervenção estatal americana na Economia, em face desta crise, com o intuito de resguardar importantes segmentos econômicos, vitais para a continuidade das relações entre os agentes econômicos, reacende a discussão a respeito do papel do Estado e da capacidade da livre-iniciativa em atender às demandas da sociedade de forma eficiente e segura.

A onda geral de otimismo que inicialmente predominou na discussão acerca da globalização econômica e financeira, como alternativa à atuação estatal no provimento de bens e serviços oferecidos à população, na década de 90, mostra hoje o seu lado funesto, muito em função dos rumos tomados pela desregulamentação dos mercados e as privatizações das empresas públicas e estatais, acontecimentos esses tidos como panacéia para os supostos males causados pela forte presença do Estado, permitindo que as forças de mercado ditassem os rumos da atividade econômica a partir de então.

O redimensionamento do tamanho e a redefinição do papel do Estado tornaram necessário o aumento da atividade regulatória para disciplinar os mais diversos interesses entre os atores sociais, buscando garantir, assim, a eficiência econômica e a ordem social.

Este trabalho teve por objetivo fazer uma análise comparativa entre os enfoques neoclássico e institucionalista, em relação à regulação econômica.

Para tanto, iniciou apresentando conceitos como mercado, estado e regulação econômica, utilizando referenciais históricos e teoria econômica como instrumentos de explicação.

Adiante, contemplou a origem da Escola Institucionalista, uma vertente alternativa ao pensamento neoclássico vigente, que traz novas concepções a respeito do funcionamento dos mercados e da sociedade como um todo.

No capítulo onde foi abordado o pensamento da Escola Institucionalista, verificamos um complexo arcabouço teórico que envolve três distintas linhas de pensamento, mas que têm em comum um “corpo de conhecimento”, revelando um critério de unanimidade: a negação do funcionamento da Economia como algo estático, regulado pelo mercado na busca do equilíbrio ótimo, defendido pela Escola Neoclássica.

O Antigo Institucionalismo centra-se num processo seletivo e coercitivo de permanente mudança, baseado na natureza humana, ou seja, o comportamento humano é regulado por mecanismos físicos, psicológicos e sociais, em que nenhum deles representa um processo estático; e no progresso tecnológico.

A Nova Economia Institucional tem como objeto de análise, em North, o efeito de diferentes instituições sobre o desempenho econômico e, em Williamson, como as estruturas de governança lidam com os custos de transação e seus efeitos sobre a eficiência econômica.

Os Neo-Institucionalistas resgatam conceitos do Antigo Institucionalismo, como, por exemplo, a concepção de “instituição”, semelhante à de Veblen, Commons e Mitchell, deixando transparecer uma pequena discordância em percebê-la apenas como a que estabelece as “regras do jogo”, da Nova Economia Institucional. Também possuem uma grande proximidade com o Evolucionismo, ao conceber uma interação fundamental entre instituições, tecnologia e valores.

Ainda nesse capítulo, nos deparamos com os conceitos de *custos de transação*, *instituições*, *organizações*, *racionalidade limitada* e *oportunismo*; todos eles elementos imprescindíveis para o entendimento das idéias institucionalistas e de como elas se relacionam com as diversas estruturas sociais.

Os dois últimos capítulos abarcam o objetivo maior do trabalho, que é o de apresentar os fundamentos teóricos de cada escola, no tocante à regulação, e fazer uma análise comparativa dos seus conceitos, percepções, avaliações e soluções apontadas para lidar com os problemas atinentes a essa atividade, em especial à geração de externalidades negativas e seus desdobramentos no problema ambiental.

O resultado a que se chega é o de que os argumentos neoclássicos para a atividade regulatória primam pela utilização de instrumentos econômicos, – baseados nos conceitos de maximização da eficiência e do bem-estar social, ambos definidos de forma estática, com referência apenas ao curto prazo –, como forma de coibir a geração de externalidades negativas, sem maiores preocupações com os danos causados, por exemplo, ao meio ambiente. Esse procedimento privilegia os interesses econômicos dos agentes privados em detrimento da sociedade como um todo, pois não se utilizam soluções tecnológicas para a eliminação ou diminuição dos efeitos negativos gerados pela produção.

Também se deduz que os neoclássicos concebem a utilização de sanções econômicas em conjunto com a regulação direta, através da aplicação de leis, no sentido de defender a livre-concorrência, um dos seus pressupostos básicos, e de afastar a possibilidade de exaustão dos recursos naturais.

De forma diferente, os institucionalistas criticam a abordagem mecanicista e reducionista dos neoclássicos, integrando valores holísticos como orientação multidisciplinar para o conhecimento da realidade econômica, tais como ideologia e valores socioculturais.

Há o reconhecimento, por parte dos institucionalistas, de que suas contribuições teóricas são ainda incipientes, de que é necessário um maior avanço em termos da formalização dos modelos e um maior uso dos recursos da matemática e da estatística, apesar de os Neo-Institucionalistas se voltarem às questões de desenvolvimento sustentável e propuserem especificações de padrões sustentáveis dos recursos naturais.

O conceito de instituição e sua influência nos rumos da Economia, desenvolvido por Douglass North, assim como o caráter evolucionário das instituições, herdado de Veblen, aproximam a existência da sociedade a um processo de seleção social, que, semelhantemente à seleção natural da Biologia, e contrariamente ao caráter estático da teoria Neoclássica, opera sob um contínuo processo de transformação.

Por fim, conclui-se que os institucionalistas promovem a atuação do Estado não só na ordem econômica, mas também na ordem social, ao passo que o que prepondera na ótica neoclássica é a viabilidade econômica na formulação de políticas de gestão ambiental.

Considerando-se a imprescindibilidade de uma profunda reflexão sobre os rumos da sociedade de consumo que se estabeleceu nas últimas décadas e, que os recursos naturais, as fontes de energia e o meio ambiente não têm capacidade auto-renovável, a pura e simplesmente submissão aos ditames do capital, defendidos pela Escola Neoclássica, põe em risco de extermínio a vida no planeta. Apesar de os esforços que vêm sendo realizados no sentido de mitigar os efeitos perversos dessa ótica não surtirem os efeitos desejados, por motivos os mais diversos, fica a certeza de que a não-continuidade dessa busca fatalmente acelerará esse processo, com um permanente recrudescimento da queda da qualidade de vida, do agravamento dos problemas sociais e da perda de identidade do ser humano no seio da sociedade.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGLIETTA, M. **Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Units.** Paris: Calmann-Lévy, 1976.

ARAGÃO, A.S. **Agências Reguladoras e Governança no Brasil.** In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R.S. (Eds.) **Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer.** Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

AZEVEDO, P. F. **Nova Economia Institucional: referencial e aplicações para a agricultura.** **Agricultura em São Paulo.** São Paulo: IEA, v. 47, n.1. 2000.

BALANÇO, P. **As Transformações do Capitalismo: Elementos Teóricos Para a Composição de uma Dialética da Globalização.** In: **I Jornada de Economia Política do Capitalismo Contemporâneo,** Vitória-ES, 1999. Disponível em: [globalization.sites.uol.com.br/as22.htm](http://globalization.sites.uol.com.br/as22.htm) Acesso em de 25 maio de 2009.

BARCELOS, R. M. **A Nova Economia Institucional: Teoria e Aplicações.** UnB/IH/ECO, Brasília, DF. 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Instituições, bom estado e reforma da gestão pública.** In: ARVATE, P. R. BIDERMAN, C. (Org). **Economia do Setor Público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHANG. **The Economics and politics of regulation.** Cambridge Journal of Economics, 21, p 703-728, 1997.

BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica.** São Paulo: Nobel, 1990.

COASE, R. H. **The nature of the firm: origins and development.** New York: Oxford University Press, 1933.

\_\_\_\_\_. **The problem of Social Coast.** Journal of Law and Economics 3, 1-44. University of Chicago Press, 1960.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Revista de Economia Contemporânea.** Rio de Janeiro, n. 6, jul/dez. 2002.

\_\_\_\_\_. **Os Institucionalistas e a Constituição de uma Teoria Econômica das Instituições.** V Encontro de Economistas da Língua Portuguesa, 5–7 de novembro de 2003. Recife/BR. Disponível em CD.

\_\_\_\_\_. **Além da Transação: Uma Comparação do Pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós-Keynesianos.** Texto para Discussão FEE n.24 (2008) – ISSN-5588.

FAGUNDES, J. **Custos de transação e impactos sobre a política de defesa da concorrência.** Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, n.2, jul./dez. 1997.

FARINA, E. M.; AZEVEDO, P. F.; PICCHETTI, P. A. A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios : princípios gerais, característica e problemas. In: **Ipea. Infra-esrutura: perspectivas de reorganização, regulação.** Brasília, v.1. 1997.

FARINA, E. M.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. In: **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações.** São Paulo: Singular, 1977.

FERRARI-FILHO, F. & CONCEIÇÃO, O. A. C. **A Noção de Incerteza nos Pós-Keynesianos e Institucionalistas: Uma Conciliação Possível?** Nova economia, 11(1): 99-122. Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UGMG, Belo Horizonte, 2001.

FIANI, R. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras.** Rio de janeiro: IE/UFRJ, Texto para discussão nº 423. 1998.

FONSECA V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (org). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FONSECA, R. G. **O poder econômico no mercado e o seu controle na legislação antitruste**. In: Brasília a. 41 n. 164 out./dez. 2004

FORGIONI, P. Os fundamentos do Antitruste. **Revista dos Tribunais**. 2004.

FUSFELD, D. R. **A Era do Economista**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FUKASAKU, K.; PINHEIRO, A. C. (Eds.) **A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES – FINAME/BNDESPAR, 2000.

GALBRAITH, J. K. **A Sociedade Afluente**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972.

GALVÃO Jr., A. C.; PAGANINI, W. S. da. In: **Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil**. Engenharia Sanitária Ambiental. vol.14 n.1, Rio de Janeiro ,Jan./Mar 2009.

HART, O. **Firms, Contracts and Financial Structure**. Oxford: Clarendon Press,1995.

HEILBRONER, R. L. **A História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural,1996.

HODGSON, G. M. **Institutional Economics: Surveying the old and the new**. Metroeconômica, 1993.

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico: Uma Perspectiva Crítica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

JOURAVLEV, A. **Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the XXI century**. Santiago do Chile: Cepal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana**. Santiago do Chile: Cepal, 2003.

\_\_\_\_\_. **Regulación de la industria de agua potable: necesidades de información y regulación estructural**. Santiago do Chile: Cepal, 2001A.

v. 1.

\_\_\_\_\_. **Regulación de la industria de agua potable: regulación de lãs conductas**. Santiago do Chile: Cepal, 2001B.

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MACEDO, Z. L. **Os limites da economia na gestão ambiental**. MARGEM n. 15 – JUNHO DE 2002. Disponível em: < [www.pucsp.br/margem/pdf/m15zlm.pdf](http://www.pucsp.br/margem/pdf/m15zlm.pdf) > Acesso em 06 de junho de 2009.

MARINHO, M. S. J. **Regulação dos serviços públicos de saneamento no Brasil – Tese de Doutorado da Universidade federal do Paraná**. 2006. Disponível em: < [dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/.../1/socorro\\_2006.pdf](http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/.../1/socorro_2006.pdf) > Acesso em 25 de maio de 2009.

MARQUES NETO, F. A. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MARQUES-PEREIRA, J. Trabalho, Cidadania e Eficiência da Regulação Econômica. In: **Regulação Econômica e Globalização** (org.), Campinas: UNICAMP, 1998.

MATTHEWS, R. C. O. **The Economics of Institutions and the Sources of Growth**. The Economic Journal, v. 96. 1986.

MAURANO, A. Sistema e Modelo Econômico na Constituição de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 918, 7 jan. 2006. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7797>>. Acesso em 17 de maio de 2009.

MELLO, M. T. L. Regulação e Defesa da Concorrência: Interação, Conflitos e Critérios de Solução. In: PORTO JR., S. S. da; SALVO, M. (Org.). **Uma nova relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2004.

NEVES, M. F. Um modelo para construir ou revisar contratos em redes de empresas (networks). **Revista de economia e Administração**, São Paulo, v.1, n.2, p. 68-86 abr./jun. 2002.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge International Press, 1998.

\_\_\_\_\_. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

NÚCLEO DE PESQUISAS EM INFORMAÇÕES URBANAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Fundamentos e proposta de ordenamento institucional**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/Ipea, 1995.

PERES, U. D. **Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público**. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, vol 9, nº 24 – São Paulo. mai/ago 2007.

PINHEIRO, A. C.; SADDI, J. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PIRES, M. C. P.; PINTO Jr. H. Q. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. ANP - Agência Nacional do Petróleo: Notas Téc. 2000. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/doc/notas\\_tecnicas/Nota Tecnica ANP 009 2000.pdf](http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_009_2000.pdf)> Acesso em 10 maio 2009.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SALOMÃO F., CALIXTO. **Direito Concorrencial: As condutas**. Malheiros, 2003.

SANTOS, E. L. **O mercado, a firma e o comportamento estratégico**. Disponível em: <<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/ideia/article/viewFile/40/28>>. 2000. Acesso em 20 de maio de 2009.

SANTOS, R. R. M. dos. **Noção de Mercado: Interesse Difuso na Tutela da Concorrência**. Disponível em: <<http://www.teiajurídica.com/nocmercado.html>>. Acesso em 23 de maio de 2009.

SANTOS, S. R. S. **A Nova Economia Institucional**. Universidade Federal de São Carlos e faculdades Integradas Claretianas de Rio Claro. 2007. Disponível em: <[http://www.dep.ufscar.br/grupos/neseffi/st/anais\\_st/eixol/Selma Santos.pdf](http://www.dep.ufscar.br/grupos/neseffi/st/anais_st/eixol/Selma_Santos.pdf)> Acesso em 05 de maio de 2009.

SELZNICK, P., “**Leadership in Administration: A Sociological Interpretation**”, in: Foss (org.), 1997.

SILVA, R. T. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

SZTAJN, R. **Teoria Jurídica da Empresa: atividade empresária e mercados**. São Paulo: Atlas, 2004.

TOGEIRO de A., L. **Política ambiental: uma análise econômica**, São Paulo: UNESP, 1998.

VILLEVAL, M. C. Une théorie économique des institutions. In: R. Boyer e Y. Saillard, **Théorie de la Régulation: l'état des savoirs**. Paris: La Découverte, 1995.

VINHA, T. D. **Estado e Economia: O Intervencionismo Estatal no Atual Cenário Jurídico-Econômico Brasileiro**. In: Hórus – Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas. Ourinhos/SP, n. 3, 2005.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **Mercados y Hierarquias: su análisis y sus implicaciones antitrust**. Fondo de Cultura, 1991.

\_\_\_\_\_. Transition Cost Economics and Organization Theory. In: SMELSER, N; SWEDBERG, R. **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton University Press, 1994.