

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (PPGE)
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NOS ESTADOS
UNIDOS NO SÉCULO XIX: UMA APLICAÇÃO DAS
TEORIAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL DE JACK
KNIGHT E DOUGLASS NORTH**

PAULA SILVA DE CARVALHO

ORIENTADOR: Prof. Ronaldo Fiani

RIO DE JANEIRO
DEZEMBRO 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (PPGE)
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NOS ESTADOS
UNIDOS NO SÉCULO XIX: UMA APLICAÇÃO DAS
TEORIAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL DE JACK
KNIGHT E DOUGLASS NORTH**

PAULA SILVA DE CARVALHO

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Economia.

ORIENTADOR: Prof. Ronaldo Fiani

RIO DE JANEIRO
DEZEMBRO 2012

A ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NOS ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XIX: UMA APLICAÇÃO DAS TEORIAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL DE JACK KNIGHT E DOUGLASS NORTH

PAULA SILVA DE CARVALHO

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente da Banca Prof. Dr. Ronaldo Fiani – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof^a. Dr^a. Ana Célia Castro – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Alexandre Gomide – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

RIO DE JANEIRO
DEZEMBRO 2012

FICHA CATALOGRÁFICA

C331

Carvalho, Paula Silva de

A origem das agências reguladoras nos Estados Unidos no século XIX: uma aplicação das teorias de mudança institucional de Jack Knight e Douglass North. / Paula Silva de Carvalho. – Rio de Janeiro, 2012.
87 f.

Orientador: Professor Doutor Ronaldo Fiani.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2012.

Bibliografia: f. 86-87.

1. Agências reguladoras – Estados Unidos – Século XIX. 2. Mudança institucional. 3. Knight, Jack. 4. North, Douglass. I. Fiani, Ronaldo. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD. 320.12

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora. Os textos em inglês foram livremente traduzidos pela autora com a versão original apresentada em notas de rodapé.

History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions.

D. NORTH

Resumo

O modelo institucional de agências reguladoras surgiu por volta de 1870 nos Estados Unidos em decorrência do conflito entre agricultores e ferrovias em torno das tarifas ferroviárias. Do ponto de vista teórico, a criação das agências reguladoras foi resultado de um processo de mudança institucional que deu origem a um novo modelo de arranjo institucional formal. Os autores institucionalistas, porém, divergem quanto à explicação teórica dos processos de mudança institucional. Neste contexto, este trabalho expõe as teorias de mudança institucional desenvolvidas por Jack Knight e Douglass North e busca averiguar a adequação de ambas para explicar o surgimento do modelo de agências reguladoras.

Palavras-chave: agências reguladoras, mudança institucional, Jack Knight, Douglass North

Abstract

The institutional model of regulatory agencies emerged around 1870 in the United States due to the conflict between farmers and railroads around the rail fares. From a theoretical point of view, the creation of regulatory agencies was the result of a process of institutional change that gave rise to a new model of formal institutional arrangement. Institutional author, however, differ on their theoretical explanation of the processes of institutional change. In this context, this paper presents the theories of institutional change developed by Jack Knight and Douglass North and seeks to ascertain their suitability for explaining the emergence of the model of regulatory agencies.

Keywords: regulatory agency, institutional change, Jack Knight, Douglass North

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1 – Mudança Institucional em Knight	10
1.1 A Abordagem de Knight	10
1.2 Hipóteses Comportamentais.....	13
1.3 O Processo de Mudança Institucional	14
1.3.1 Formalização de Regras Existentes.....	18
1.3.2 Formalização de Novas Regras	24
1.4 A Mudança Institucional nas Regras que Governam as Negociações entre Empregados e Patrões	29
1.5 Resumo.....	32
Capítulo 2 – Mudança Institucional em North	34
2.1 Mudança Institucional no “ <i>Structure and Change</i> ”	34
2.1.1 O Processo de Mudança Institucional	35
2.2 Mudança Institucional no “ <i>Institutions</i> ”	39
2.2.1 A Abordagem de North no “ <i>Institutions</i> ”.....	40
2.2.2 Hipóteses Comportamentais.....	41
2.2.3 Fontes da Mudança Institucional.....	43
2.2.4 O Processo de Mudança Institucional	46
2.3 Resumo.....	50
2.4 Comparação Knight e North	51
Capítulo 3 – O Surgimento das Agências Reguladoras nos Estados Unidos	53
3.1 O Desenvolvimento da Rede Ferroviária dos Estados Unidos.....	53
3.2 A Regulação Estadual das Ferrovias.....	58
3.2.1 O Movimento Granger	64
3.2.2 O Combate ao Monopólio das Ferrovias.....	66
3.2.3 As Leis Granger	69
3.2.4 A Reação das Companhias Ferroviárias.....	72
3.2.5 Os Dois Modelos de Agência.....	75
3.2.6 O Início da Regulação Federal	80
3.3 Conclusão.....	81
Análise e Conclusão.....	82

Introdução

O modelo institucional de agências reguladoras independentes teve sua origem no final do século XIX nos Estados Unidos. Neste país, a primeira agência reguladora federal, a Agência de Comércio Interestadual (*Interstate Commerce Commission*), foi criada em 1887 sob o propósito de regular as tarifas ferroviárias interestaduais. No entanto, por causa do sistema federalista norte-americano, antes da criação da agência federal o modelo de agências reguladoras já era adotado em alguns estados há quase quinze anos.

Com efeito, por volta de 1870, diante dos abusos de monopólio praticados pelas ferrovias, a pressão por uma intervenção do Estado no negócio ferroviário ganhou força nos estados do meio-oeste americano. Esta pressão era exercida, sobretudo, por parte dos agricultores através do Movimento Granger, que reclamavam das tarifas de frete cobradas para transportar a sua produção. Como resultado, vários estados nesta região aprovaram leis com o objetivo de regular as tarifas ferroviárias. O estado de Illinois, em particular, aprovou, em 1873, uma lei que delegava à agência, então recentemente criada com uma função supervisora, a tarefa de estabelecer estes tetos tarifários. Essa solução adotada em Illinois para o conflito distributivo em torno das tarifas ferroviárias deu origem ao modelo de agências reguladoras independentes, o qual foi, inicialmente, exportado para outros estados, em seguida, para o nível federal e, posteriormente, para vários outros países no mundo.

Do ponto de vista teórico, o modelo de agências reguladoras é um modelo de arranjo institucional formal - isto é, um conjunto de regras formais que se aplicam a atividades específicas – e o seu surgimento foi resultado de um processo de mudança institucional. Tal processo é explicado de formas distintas por diferentes autores institucionalistas.

Neste contexto, a pesquisa que resultou neste trabalho se propôs a dois objetivos. O primeiro foi detalhar o processo que culminou na criação das primeiras agências estaduais nos Estados Unidos, tendo em vista que esse período de regulação estadual é, em grande parte, negligenciado na literatura sobre regulação, que costuma contar a história das agências a partir da criação da agência federal. Para tanto, foi realizada uma pesquisa histórica com base em fontes secundárias, com destaque para publicações norte-americanas do final do século XIX e começo do século XX. O intuito de utilizar tais fontes históricas era, através de relatos sobre o processo de criação das agências próximos ao seu surgimento, obter informações mais detalhadas e captar o debate da época.

O segundo objetivo tratou da interpretação teórica do processo de mudança institucional que deu origem às agências. Para tanto, foram analisadas as teorias de mudança institucional de dois renomados autores institucionalistas: Jack Knight e Douglass North. Jack Knight porque sua teoria trata explicitamente da relação entre conflitos distributivos e o surgimento de instituições. Já Douglass North foi escolhido por ser um dos autores institucionalistas mais importantes e influentes da atualidade.

O resultado desta pesquisa está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a teoria da mudança institucional desenvolvida por Jack Knight. O segundo não apenas expõe a teoria da mudança institucional de Douglass North, como também apresenta a evolução do pensamento deste autor a respeito deste tema. O terceiro capítulo descreve o contexto histórico que levou à criação das primeiras agências reguladoras independentes. Por fim, uma breve análise buscando interpretar a criação das agências reguladoras à luz das ideias de Knight e North conclui este trabalho.

Capítulo 1 – Mudança Institucional em Knight

Neste capítulo será apresentada a visão de Jack Knight a respeito da mudança institucional conforme expressa em seu livro “*Institutions and Social Conflict*” de 1992. Com a apresentação das ideias de Knight, pretende-se identificar um primeiro referencial teórico para a análise do surgimento das agências reguladoras de forma pioneira nos Estados Unidos.

Este capítulo será composto de cinco seções. A primeira introduz a abordagem de Knight em relação às instituições e ao processo de mudança institucional; a segunda traz as hipóteses comportamentais que o autor utiliza para embasar suas explicações; a terceira descreve a sua explicação para o processo de mudança institucional; a quarta relata a análise histórica feita por Knight para a mudança institucional nas regras que governam as negociações entre empregados e patrões; e a quinta apresenta um breve resumo das ideias deste autor.

1.1 A Abordagem de Knight

De acordo com Knight (1992, p.2-3), uma instituição é um conjunto de regras que estruturam as interações sociais de uma forma particular e cujo conhecimento é compartilhado pelos membros da sociedade¹. Em sua abordagem, o autor destaca que estas regras têm efeitos discriminatórios, beneficiando alguns segmentos da sociedade em detrimento de outros (Knight, 1992, p.8), o que gera conflitos distributivos e pode desencadear o processo de mudança institucional.

¹ Esse caráter socialmente compartilhado das instituições exclui da definição as regras usadas de forma privada para organizar a vida cotidiana – como fazer exercícios cinco vezes na semana ou pagar as contas no dia do pagamento.

Desta forma, a ideia de Knight (1992) é enfatizar o papel dos conflitos distributivos como indutores do processo de mudança institucional. Neste contexto, as interações sociais são concebidas como problemas de negociação e as divisões de poder e interesse em uma sociedade são a principal fonte de explicação para o processo de mudança institucional.

A ênfase na distribuição leva às seguintes explicações: o desenvolvimento e a mudança são função do conflito distributivo em torno de resultados sociais reais; a manutenção e a estabilidade são função da contínua capacidade das regras de fornecer vantagens distributivas. Tais explicações, que se aplicam tanto para instituições informais quanto para as formais, conceituam as interações sociais como problemas de negociação e evocam as assimetrias de poder em uma sociedade como a principal fonte de explicação.² (Knight, 1992, p.210)

Este destaque de Knight (1992) aos efeitos distributivos para explicar a mudança institucional desafia a tradição de teorias que atribuem papel central aos benefícios coletivos produzidos pelas instituições sociais. Entre os benefícios evocados por tais teorias estão a eficiência na alocação de recursos, a maximização de benefícios sociais, a minimização de custos de transação, a estabilidade, ou a satisfação de alguma outra necessidade funcional (Knight, 1992, p.10). Tais benefícios são comumente chamados de “ganhos de troca” (*gains from trade*), “ganhos de cooperação” (*gains from cooperation*) ou “vantagens de coordenação” (*advantages of coordination*) (Knight, 1992, p.25).

De acordo com Knight (1992, p.19), a ênfase nas consequências distributivas sugere uma mudança na lógica subjacente ao desenvolvimento das instituições: “Ao invés de conceber as instituições sociais como o produto de esforços para restringir os atores sociais em sua

² *The emphasis on distribution leads to the following explanations: Development and change are functions of the distributional conflict over substantive social outcomes; maintenance and stability are functions of the continuing ability of institutional rules to provide distributional advantages. Such explanations, which apply to both informal and formal institutions, conceptualize social interactions as bargaining problems and invoke the asymmetries of power in a society as a primary source of explanation.*

coletividade, instituições sociais são concebidas como o produto de esforços de alguns para restringir as ações daqueles com quem interagem”³.

Knight ressalta, porém, que sua ênfase nos efeitos distributivos das instituições não implica que estas não forneçam certos benefícios coletivos. Com efeito, para este autor “tais benefícios são meros subprodutos do conflito distributivo não sendo, portanto, o elemento principal”⁴ da mudança institucional (Knight, 1992, p.19-20). Isto é, embora mudanças institucionais possam produzir benefícios coletivos, estes não seriam o elemento indutor da mudança institucional.

Assim, o ponto principal da explicação de Knight (1992) é que, de fato, em um mundo em que os atores dependem uns dos outros, as instituições têm o efeito de facilitar ou até mesmo viabilizar uma infinidade de interações sociais (Knight, 1992, p.22). Ao fornecer informações a respeito da ação futura dos atores, elas estabilizam as expectativas e reduzem a incerteza (Knight, 1992, p.58). Entretanto, há mais de um arranjo institucional que pode ser usado para obter estes benefícios, os quais diferem entre si, primordialmente, em suas consequências distributivas. Isto é: “Embora todos possam produzir os ganhos da ação coletiva, eles distribuem estes benefícios adicionais de forma diferente”⁵ (Knight, 1992, p.26).

Para ilustrar, cabe citar as diferentes regras de divisão de patrimônio entre herdeiros encontradas nas colônias americanas no século XVIII. As colônias do sul adotavam regras que favoreciam o filho mais velho. Já nas colônias do norte predominava a divisão igualitária de bens entre todos os filhos, no entanto, algumas delas estabeleciam quotas duplas aos filhos

³ *Rather than conceiving of social institutions as a collectivity, social institutions are conceived of as a product of the efforts of some to constrain the actions of others with whom they interact.*

⁴ *(...) such benefits are merely by-products of distributional conflict and that they are not, therefore, the principal element.*

⁵ *Although they all can produce gains from acting collectively, they distribute these additional benefits differently.*

homens (Knight, 1992, p.166). Todas estas regras estabilizavam as expectativas dos atores, no entanto, suas consequências distributivas eram diferentes.

Portanto, tendo em vista essa diferença nas consequências distributivas, as teorias sobre a mudança institucional, as quais explicam porque uma regra se desenvolveu ao invés de outra, devem ter por elemento central o conflito em torno dos efeitos distributivos destas regras.

Para explicar o comportamento dos indivíduos e desta forma fornecer microfundamentos à sua explicação da mudança institucional com foco nos efeitos distributivos, Knight (1992) recorre à teoria da escolha racional, tal como exposto na próxima seção.

1.2 Hipóteses Comportamentais

Segundo a teoria da escolha racional, os indivíduos agem em busca de várias metas e interesses e escolhem suas ações de forma a satisfazê-los da maneira mais eficiente possível. Em outros termos, isso significa que os indivíduos agem de forma intencional e otimizadora em relação a uma meta específica (Knight, 1992 p.16-7). Para tanto, eles calculam a utilidade esperada de cada ação possível e escolhem aquela em que a utilidade esperada é maior.

De modo a justificar a adoção desta teoria, Knight apresenta razões teóricas e práticas. Sua justificativa prática diz respeito às possíveis alternativas à teoria da escolha racional. Segundo este autor (1992, p.14), há basicamente duas teorias concorrentes de ação individual que poderiam ser usadas: a teoria da escolha racional e a teoria da ação orientada pela norma. Esta última, porém, ao considerar que os atores agem essencialmente de acordo com aquilo que ditam as regras, serve para explicar porque os atores mantêm as regras, mas não explica a sua mudança (Knight, 1992, p.211).

Quanto à justificativa teórica, Knight (1992) argumenta que a teoria da escolha racional captura melhor os aspectos estratégicos envolvidos nos conflitos entre atores com interesses concorrentes que produzem a maioria dos resultados sociais (Knight, 1992, p.14). Isso porque, em situações de conflito, há uma relação de interdependência entre os atores em que as escolhas de uns afetam as escolhas dos outros e os resultados sociais são produtos de suas escolhas mútuas. Nesses casos, os atores devem agir estrategicamente, incorporando as expectativas das ações dos outros em sua tomada de decisão. As instituições sociais, por sua vez, são um importante recurso na formação destas expectativas, tendo em vista que o conhecimento a respeito da existência e aplicação destas regras serve de guia não apenas para as ações futuras dos atores, como também para as suas expectativas em relação às ações futuras daqueles com quem eles interagem (Knight, 1992, p.17).

Desse modo, no âmbito da teoria da escolha racional, o caráter socialmente compartilhado das instituições sociais fornece informações que alteram as escolhas racionais dos indivíduos e, com isso, provoca mudanças nos resultados do conflito. Mais especificamente, as instituições fornecem dois tipos de informação – a natureza das sanções pela não cooperação e as prováveis ações futuras dos outros atores – os quais afetam os cálculos de utilidade esperada em que os atores se baseiam para avaliar suas estratégias potenciais (Knight, 1992, p.17).

1.3 O Processo de Mudança Institucional

Na teoria de mudança institucional que leva à criação de novas instituições formais desenvolvida por Knight (1992), as instituições informais têm papel de destaque pois, de acordo com este autor, é sobre a base de instituições informais que são criadas as instituições formais.

As instituições informais surgem de maneira descentralizada e espontânea, como consequências não intencionais da interação social diária, e constituem as bases da sociedade. Elas estabilizam as expectativas sociais e estruturam a vida social fornecendo informações sobre o comportamento esperado dos indivíduos, (Knight, 1992, p.171). Uma característica importante destas instituições é que, embora possa haver aplicações de sanções informais como o ostracismo e a desonra, elas se fazem respeitar de maneira autônoma. Desta forma, sua eficácia depende da extensão na qual os atores consideram ser do seu interesse obedecê-las.

É sobre esta fundação de normas e convenções informais que as instituições formais são projetadas e criadas, isto é, surgem de maneira intencional. Neste sentido, Knight (1992, p.171) destaca que as regras formais são estabelecidas com o objetivo de estabilizar ou modificar algumas das regras informais existentes ⁶. A obediência das regras formais é reforçada pelas sanções impostas por um mecanismo garantidor externo, isto é, uma autoridade que garante o cumprimento da regra pelos atores sociais: “Assim, a criação de instituições formais introduz tanto a lei como o Estado na estrutura da vida social” ⁷ (Knight, 1992, p.171).

Cabe aqui destacar dois aspectos da abordagem de Knight (1992) acerca da relação entre instituições formais e informais que serão importantes para a compreensão da sua teoria de mudança institucional.

O primeiro está relacionado à distinção entre instituições formais e informais. Para Knight, o que distingue instituições formais e informais é a presença de sanções formais e informais. De acordo com este autor: “A lógica da institucionalização informal é restringir a ação dos outros

⁶ Knight (1992, p.171) observa ainda que as regras formais podem ser criadas para estruturar aquelas interações sociais onde não há uma estruturação institucional informal, como é o caso das regras que estruturam a tomada de decisão coletiva. No entanto, o autor não desenvolve este argumento.

⁷ *Thus, the creation of formal institutions introduces both law and the state into the structure of social life.*

através do nosso próprio empenho. A lógica da institucionalização formal é restringir a ação dos outros através das ações de terceiros”⁸ (Knight, 1992, p.188). Desta forma, na visão de Knight (1992), instituições informais consistem em regras estabelecidas de forma privada que não têm o respaldo do Estado. Esta visão é mais abrangente do que a visão tradicional segundo a qual instituições informais são regras consolidadas pela tradição ao longo do tempo. Assim, em Knight (1992), a questão da consolidação das regras ao longo do tempo não parece ser relevante.

O segundo aspecto diz respeito ao fato de que, para Knight (1992), a discussão em torno do surgimento espontâneo de regras informais não se resume a um processo anterior à criação do Estado. Segundo este autor, as regras informais continuam a surgir e a se modificar no interior e no entorno das instituições formais do Estado como consequências não intencionais das interações sociais diárias (Knight, 1992, p.173). Desse modo, Knight (1992) busca esclarecer que seu objetivo não é discutir o problema da “ordem espontânea”, que estuda o surgimento de instituições informais cooperativas sem a garantia do Estado.

Diante deste quadro, Knight (1992) se propõe a investigar o conflito em torno da criação intencional de instituições formais enfatizando as condições sob as quais estas surgem a partir de regras informais. Por este motivo, sua análise é estruturada de “baixo para cima” e não “de cima para baixo”, avaliando o efeito da criação de instituições formais sobre a rede de instituições informais.

Entre as razões apresentadas por Knight para justificar sua estrutura de análise estão o fato de as regras informais formarem a base sobre a qual as instituições formais são construídas, limitarem o número de alternativas viáveis para o desenvolvimento de instituições formais e

⁸ *The logic of informal institutionalization is to constrain the actions of the others through our own commitments. The logic of formal institutionalization is to constrain the actions of the others through the actions of a third party.*

persistirem mesmo quando esforços para mudanças formais são feitos. A razão principal, porém, reside no fato de as consequências distributivas das regras informais afetarem as assimetrias de poder no conflito que em torno da criação de instituições formais (Knight, 1992, p.172).

Assim sendo, a questão básica que Knight busca responder é, considerando-se uma dada interação: “Quando os atores vão confiar em regras informais, e quando eles se voltarão ao Estado para reforçar os seus interesses?”⁹ (Knight, 1992, p.173). Ou, dito de outra forma, quando as instituições informais que governam uma dada interação serão substituídas por instituições formais?

Para responder a esta questão Knight (1992) discute as circunstâncias que afetam a estabilidade de longo prazo de instituições informais, uma vez que os incentivos a recorrer ao Estado resultariam de situações em que esta estabilidade estivesse ameaçada. Neste sentido, para que as instituições informais sejam estáveis é preciso que seja do interesse dos atores obedecê-las, e a ameaça à sua estabilidade viria de situações em que tais interesses ditassem a não obediência ou um esforço para mudar a regra (Knight, 1992, p.171). O interesse em obedecer às regras informais, por sua vez, está relacionado às consequências distributivas das instituições, as quais beneficiam alguns segmentos da sociedade em detrimento de outros. Desta forma, “a tensão criada pelas consequências distributivas levanta questões a respeito da estabilidade de longo prazo das instituições informais”¹⁰ (Knight, 1992, p.174). Logo, por causa de seus efeitos distributivos, as próprias instituições informais criam uma tensão social que pode levar a sua substituição por regras formais.

⁹ *When will social actors rely on informal rules, and when will they turn to the state for reinforcement of their interest?*

¹⁰ *The tension created by distributional consequences raises questions about the long-term stability of informal institutions.*

Tendo em vista esta ameaça à estabilidade das instituições informais, Knight (1992) analisa as mudanças institucionais que dão origem a instituições formais em dois contextos. O primeiro diz respeito a situações em que a regra informal existente não é obedecida por parte dos atores e recorre-se à formalização para garantir a sua obediência através da aplicação de sanções formais. Esse caso é chamado por Knight de “manutenção do status quo” (*maintenance of the status quo*). Já o segundo contexto engloba as situações em que a regra informal vigente é obedecida por todos, no entanto, os atores sociais têm incentivos para mudá-la e, para tanto, recorrem à formalização de uma nova regra. Esse caso é chamado por Knight de “mudança intencional” (*intentional change*).

Assim, nas próximas duas seções, serão apresentadas as circunstâncias que podem levar ao surgimento de uma nova instituição formal, tanto no caso em que a mudança institucional ocorre para ratificar uma regra informal existente, como no caso em que a mudança institucional tem por objetivo modificar a regra informal em vigor.

1.3.1 Formalização de Regras Existentes

Segundo Knight (1992), os atores podem recorrer à formalização de regras informais no intuito de garantir a obediência destas regras. Neste contexto, este autor destaca que problemas de informação e de incentivos ameaçariam a obediência das regras informais em vigor, fornecendo, assim, incentivos para que os indivíduos favorecidos por estas regras buscassem a garantia do Estado.

i) Problemas de informação

Os problemas de informação prejudicam a obediência das regras informais ao diminuir a sua confiabilidade, afetando o seu caráter “socialmente compartilhado”. Mais especificamente, os indivíduos podem não ter um conhecimento necessário do conteúdo das regras para agir de acordo com o que elas prescrevem, nem para formar expectativas a respeito do comportamento daqueles com quem interagem. Desta forma, a regra deixa de ser fonte de expectativas sociais, o que diminui a sua eficácia (Knight, 1992, p.175).

Dois fatores são especialmente importantes para esta falta de informação compartilhada. Primeiro, a regra pode ser ambígua e aberta a múltiplas interpretações. O resultado da ambiguidade é que as interações sociais são mais conflituosas, e o número de disputas *ex-post* em torno das interpretações das regras é bastante alto (Knight, 1992, p.176).

Em relação a este ponto, Knight (1992, p.175-6) cita um exemplo muito particular que envolve as regras matrimônios e de parentesco na comunidade Tsawana na África do Sul. Nesta comunidade, um casamento válido não é determinado por um ritual, mas por vários fatores cuja combinação varia de caso para caso. Assim, embora os membros da comunidade tenham conhecimento das regras, eles divergem na sua interpretação, o que gera conflitos. Para resolvê-los recorre-se a vários procedimentos de resolução de litígios, alguns dos quais envolvem a participação de terceiros.

Um segundo fator que pode afetar a extensão na qual uma informação é socialmente compartilhada é o tamanho do grupo, uma vez que a qualidade e a abrangência do compartilhamento de informações variam com o tamanho da comunidade relevante. Segundo Knight (1992, p.176), aqui, trata-se de um problema de multiplicidade de regras possíveis e não da ambiguidade de uma regra particular. Por conseguinte, este problema refere-se à

incerteza a respeito de quais regras estão em vigor em uma dada comunidade, o que é menos provável de ocorrer em comunidades menores.

Desse modo, tanto a ambiguidade quanto a multiplicidade das regras afetam a confiança que se deposita nas informações derivadas das regras institucionais. E, “problemas com a confiabilidade da informação fornecida pelas instituições sociais, aumentam o incentivo para que aqueles atores favorecidos procurem uma garantia externa para assegurar o cumprimento das regras” ¹¹ (Knight, 1992, p.177).

ii) Problemas de incentivos

Os problemas causados pelos incentivos, por sua vez, estão relacionados a situações em que os indivíduos têm incentivos para desobedecer às regras informais vigentes. Este problema é representado por Knight através da teoria dos jogos. Na linguagem desta teoria, as regras informais são estáveis quando agir de acordo com esta regra constitui uma estratégia de equilíbrio para os atores individuais. Isto é, quando, dadas as estratégias dos outros atores, um ator individual não alcance resultado melhor adotando uma estratégia que não seja a de cooperar (Knight, 1992, p.177).

Neste contexto, Knight ressalta que, por esta lógica de melhor estratégia de ação disponível, mesmo as regras com fortes consequências distributivas podem ser seguidas por estarem em consonância com os interesses dos desfavorecidos.

E o ator individual continuará a respeitar as restrições da instituição mesmo obtendo menos benefícios da instituição do que outros atores com os quais está envolvido. Ele age assim porque sem a capacidade de coordenar as estratégias dos outros em direção a um equilíbrio diferente, ele não tem outra escolha racional. Esta lógica

¹¹ *problems with the reliability of the information provided by social institutions increase the incentive for those favored actors to seek external enforcement of the rules.*

sugere que mesmo aquelas regras que produzem consequências distributivas significativas podem ser respeitadas de forma autônoma.¹² (Knight, 1992, p.177)

O problema surge quando os atores passam a ter interesse em não obedecer às regras. Este problema pode ser representado como um jogo do tipo “Dilema dos Prisioneiros”. Na linguagem da teoria dos jogos, temos que, neste tipo de jogo, a não cooperação é a estratégia dominante para atores individuais, o que acarreta um resultado sub-ótimo para todos os atores envolvidos na interação. Nesses casos, a cooperação só é um resultado possível quando há repetidas interações entre os atores e desde que os benefícios de longo prazo da cooperação excedam os da não cooperação (Knight, 1992, p.178).

Aqui Knight (1992, p.178) observa que na formulação padrão do “Dilema dos Prisioneiros” as recompensas pela cooperação são iguais entre os jogadores. Entretanto, as consequências distributivas das instituições sociais indicam que tais recompensas devem diferir entre os favorecidos e os desfavorecidos pelas regras. Desta forma, o incentivo para não cooperar também será maior entre os desfavorecidos.

Diante destes incentivos à não cooperação, Knight destaca a importância da aplicação de sanções informais para reduzir os benefícios de longo prazo da não cooperação e induzir a cooperação:

“O efeito mais significativo destas sanções pode ser reduzir os benefícios esperados pela não cooperação e tornar a cooperação a mais benéfica estratégia de longo prazo. Logo, as condições sob as quais as regras informais são estáveis são aquelas em que a ameaça de sanções informais é capaz de tornar a cooperação a estratégia racional de longo prazo”.¹³ (Knight, 1992, p.179)

¹² *And the individual actor will continue to respect the institution's constraints, even though he reaps fewer benefits from the institution than do other actors with whom he is involved. He does so because without the ability to coordinate the strategies of the others toward a different equilibrium, he has no other rational choice. This logic suggests that even those rules producing significant distributional consequences can be self-enforcing.*

¹³ *The most significant effect of these sanctions can be to reduce the expected benefits of noncompliance and make compliance the more beneficial long-term strategy. Thus, the conditions under which informal rules are stable are those conditions under which the threat of informal sanctions can make compliance a rational long-term strategy.*

Desse modo, se os favorecidos pelas regras aplicarem sanções aos desobedientes não haveria necessidade de recorrer a um mecanismo externo para garantir a sua obediência. A aplicação de sanções informais, por sua vez, está relacionada tanto à magnitude da vantagem distributiva obtida pelos favorecidos pelas regras como ao tamanho do grupo com quem o indivíduo interage (Knight, 1992, p.181). De um lado, quanto maiores as vantagens distributivas produzidas pelas regras informais vigentes, maiores os benefícios da cooperação para os favorecidos por estas regras e, por conseguinte, maiores os incentivos destes para a aplicação de sanções (Knight, 1992, p.180).

Por outro lado, porém, conforme o tamanho do grupo com quem se interage aumenta, a aplicação de sanções por atos de desobediência se torna menos provável. Knight (1992, p.179-80) apresenta duas razões para justificar esta tendência. A primeira está relacionada ao fato de que quanto maior o número de atores, menor a probabilidade de se interagir com os mesmos atores no futuro. Já a segunda diz respeito à racionalidade de se aplicar sanções. Neste sentido, dado que a aplicação de sanções por não cooperação implica custos, esta estratégia só é racional se estes custos puderem ser recuperados no futuro ao induzir comportamentos cooperativos nos atores. Assim, os custos das sanções só poderão ser compensados se os atores continuarem a interagir no futuro com aqueles em quem aplicaram sanções, o que é menos provável de ocorrer em grupos grandes.

Portanto, os incentivos à não cooperação que ameaçam a estabilidade de regras informais podem ser contornados através da aplicação de sanções aos desobedientes, uma vez que, através destas, os benefícios de longo prazo da cooperação tornam-se mais atraentes do que os da não cooperação. Entretanto, a aplicação de sanções informais é prejudicada pelo tamanho da comunidade, o que pode levar os favorecidos pelas regras existentes a recorrer ao Estado em busca da aplicação de sanções formais.

Estes problemas de informação e incentivos descritos acima afetam a obediência das regras informais, o que põe em risco a sua estabilidade e pode levar à sua formalização. Contudo, algumas instituições informais podem persistir mesmo diante da não obediência por parte dos desfavorecidos. Neste sentido, Knight (1992, p.181) ressalta que uma das razões para que os favorecidos pelas instituições aceitem algum grau de desobediência está relacionada aos custos de transação envolvidos no processo de formalização. Segundo o autor, as duas principais formas de custos de transação nesse caso seriam os custos de organizar o grupo favorecido em um grupo de interesse político e os custos de incorporar o Estado e seus interesses no processo de aplicação de sanções.

Assim, diante destes custos de transação, a questão relevante passa a ser quanto de não cooperação será aceito pelos favorecidos pelas regras antes que estes recorram à formalização. Para responder a esta questão, Knight (1992, p.182) compara o valor esperado dos benefícios de longo prazo obtidos pelos favorecidos em duas situações. De um lado, considera o valor esperado dos benefícios obtidos com a regra informal, que consistem nos ganhos com as interações em que há cooperação subtraídas as perdas com as interações em que prevalece a não cooperação. De outro, o valor esperado dos benefícios de longo prazo obtidos com a regra formal, que consistem nos ganhos com a cooperação em todas as interações – nesse caso, o autor assume que todos obedecerão à regra – subtraídos os custos de formalização (tais custos compreendem os custos de obtenção e manutenção de um mecanismo externo que assegure o cumprimento das regras).

Com base nesta análise, o autor conclui que os favorecidos pelas regras recorrerão ao Estado para garantir sua vantagem distributiva quando as perdas esperadas pela não cooperação excederem os custos de formalização. Estas perdas, por sua vez, são função da magnitude da vantagem distributiva produzida pela regra vigente e do percentual de interações que resulta

em não cooperação. Se estes valores aumentam, as perdas esperadas pela não cooperação também aumentam (Knight, 1992, p.183).

Portanto, quando se considera os custos de transação de recorrer ao Estado, o fato de regra informal vigente não ser obedecida por alguns não implica que os favorecidos por esta regra irão necessariamente recorrer ao Estado para assegurar o seu cumprimento. Em tal contexto, a formalização das regras informais vigentes só ocorreria quando as perdas esperadas pela não cooperação fossem maiores que os custos com a formalização.

Esta possível formalização das regras informais existentes, no entanto, é apenas um dos contextos que podem levar ao surgimento de uma instituição formal. O outro contexto considerado por Knight (1992), o qual trata da criação de instituições formais no intuito de mudar as regras informais até então em vigor, será explorado na próxima seção.

1.3.2 Formalização de Novas Regras

De acordo com Knight (1992, p.183), novas instituições formais podem surgir para modificar as regras informais vigentes. Nesse caso, os incentivos para a mudança viriam de alterações em duas principais condições: (1) na assimetria de poder entre os atores e (2) nas consequências distributivas das instituições informais em vigor. Com efeito, Knight observa que alterações nestas condições também podem levar a mudanças espontâneas nas regras informais. No entanto, a ênfase aqui é no efeito destas alterações sobre os esforços para uma reforma intencional através da formalização de uma nova regra.

Em relação à primeira condição, Knight (1992, p.183) destaca que apenas as alterações na assimetria de poder que aumentassem o poder de barganha dos desfavorecidos pela situação vigente levariam a mudanças institucionais. Nesse caso, estes atores teriam duas opções de

ação. Poderiam usar este maior poder barganha para buscar vantagens em suas próprias interações, possivelmente produzindo ao longo do tempo uma mudança espontânea na regra em vigor. Ou, poderiam se organizar e tentar mudar a regra informal vigente para uma nova regra formal que produzisse para eles um resultado distributivo melhor. Caso, porém, fosse o poder de barganha dos favorecidos pela situação vigente que aumentasse, estes só teriam incentivos para procurar a garantia do Estado quando a manutenção da situação vigente estivesse ameaçada pelos problemas de informação e incentivos considerados anteriormente.

Já as alterações nas consequências distributivas das instituições informais vigentes podem produzir incentivos para mudanças intencionais em todos os atores, sejam estes favorecidos ou desfavorecidos, desde que estes rejeitem a estratégia individualista de procurar vantagens em suas próprias interações. Nesse caso, os benefícios distributivos produzidos por diferentes alternativas institucionais se alteram, criando a possibilidade de que uma nova regra seja preferida à regra existente. Estas alterações podem ser decorrentes tanto de mudanças nas circunstâncias externas, como as condições econômicas ou a tecnologia, quanto de efeitos não antecipados dos arranjos institucionais em vigor, o que ocorreria, por exemplo, quando há diferenças entre os efeitos de curto e de longo prazo das instituições. (Knight, 1992, p.145-6).

Em ambos os casos, a decisão de mudar as regras vigentes baseia-se na comparação entre os benefícios esperados a longo prazo com a regra informal vigente e aqueles esperados com a nova regra formal. Diferentemente da análise anterior, neste caso, a regra informal vigente é obedecida em todas as interações, enquanto a nova regra formal não é seguida em algumas interações, sobretudo no início, quando ainda não foi assimilada por todos (Knight, 1992, p.184).

Neste cenário, os benefícios da regra informal vigente correspondem aos ganhos com a cooperação em todas as situações. Já os benefícios da nova regra formal correspondem aos

novos (e maiores) ganhos com a cooperação subtraídas as perdas com interações em que não há cooperação e os custos de formalização. Desse modo, para que mudança possa ocorrer, é preciso que os ganhos adicionais produzidos pela nova regra excedam a soma do valor das perdas com interações em que não há cooperação com os custos de formalização (Knight, 1992, p.185).

Há casos, porém, em que os esforços para mudar as regras informais podem não obter êxito. A respeito destas situações, Knight destaca que um dos obstáculos para a formalização de novas regras seria a dificuldade em mudar expectativas sociais estabelecidas. Neste sentido, a formalização de uma nova regra contrária a uma regra informal até então em vigor altera a informação sobre a estratégia de equilíbrio e estabelece sanções contra as estratégias ditadas pela regra antiga. Assim, “a eficácia da mudança intencional depende da capacidade desta nova informação e das sanções de mudar as expectativas existentes”¹⁴ (Knight, 1992, p.185).

Caso isso não ocorra, os indivíduos podem desconfiar que a nova regra não será obedecida e seguida por aqueles com quem interagem. Knight (1992) cita três fatores que explicariam a desconfiança dos indivíduos em relação à obediência de uma nova regra. O primeiro seria a força de expectativas duradouras, a qual estaria relacionada ao apego dos indivíduos às instituições. Tal apego não seria baseado nas vantagens distributivas que as instituições antigas proporcionam, mas sim em uma falta de vontade (*unwillingness*) de mudar expectativas duradouras possivelmente por acreditar que aquelas regras ditam a forma como se deve agir. Nesse sentido, “atores sociais tornam-se tão acostumados a obedecer a certas

¹⁴ *the efficacy of intentional change depends on the ability of this new information and the sanctions to change existing expectations.*

regras, que passam a aceitar estas regras como a forma natural de fazer as coisas”¹⁵ (Knight, 1992, p.186).

O segundo fator diz respeito a uma possível ambiguidade da nova regra, o que poderia resultar em múltiplas interpretações. Por outro lado, na medida em que a regra informal anterior estivesse em vigor por muito tempo, qualquer ambiguidade que esta pudesse conter teria diminuído ao longo do tempo. Neste cenário, os atores podem considerar que as expectativas produzidas pela regra antiga anteciparão melhor o comportamento daqueles com quem interagem (Knight, 1992, p.186).

Já o terceiro fator trata de incerteza de que as sanções previstas na nova regra serão efetivamente aplicadas. Entre os fatores que influenciam a aplicação de sanções estão a dificuldade em se monitorar a obediência, a complexidade da interação sobre a qual a regra se aplica e os interesses dos responsáveis por garantir o cumprimento da regra em efetivamente aplicar as sanções (Knight, 1992, p.186).

Enfim, estes fatores podem criar dúvidas em relação ao reconhecimento da regra por aqueles com quem se interage, ameaçando a eficácia da formalização. Isso explica muito das dificuldades que surgem quando se tenta estabelecer novas instituições sociais. Tais dificuldades são especialmente relevantes nos esforços para realizar mudanças revolucionárias.

Como exemplo, Knight (1992, p.187) cita a iniciativa fracassada do governo revolucionário francês de, em 1793, tentar mudar o calendário com o objetivo de reduzir a influência da Igreja Católica. O novo calendário removia todos os feriados cristãos e estabelecia doze novos meses com três semanas de dez dias cada. A oposição a esta reforma foi generalizada entre o

¹⁵ *social actors become so accustomed to complying with particular rules that they come to accept those rules as the natural way of doing something.*

povo francês e pode ser explicada de duas formas. De um lado, era uma questão de conflito distributivo, tendo em vista que o novo calendário reduziu o número de dias de descanso da classe operária de 180 para 36. De outro, as novas regras para o tempo violavam crenças ideológicas duradouras e expectativas arraigadas a respeito da forma como a vida social deveria ser conduzida. Somando-se a isto, ainda tinha o fato de o Estado francês não ter capacidade de monitorar e aplicar sanções nos desobedientes. Por conseguinte, as novas regras nunca obtiveram êxito em reorientar completamente as expectativas.

Esse caso ilustra como a dificuldade em mudar expectativas estáveis pode resultar na manutenção de instituições sociais informais na presença de leis formais contrárias. Muito da resistência a mudanças intencionais pode ser explicada por fatores distributivos, porém, parte da persistência de regras sociais informais diante de mudanças intencionais pode ser atribuída a fatores ideológicos e cognitivos (Knight, 1992, p.188).

Em resumo, tem-se que alterações na assimetria de poder entre os indivíduos ou nas consequências distributivas das instituições podem levar à criação de regras formais que se opõem às regras informais vigentes. Entretanto, a simples criação de uma lei não implica necessariamente uma mudança de comportamento. Para tanto, é preciso que a nova lei seja capaz de mudar as expectativas existentes.

Tendo em vista esta discussão teórica, na próxima seção, será apresentada uma análise histórica feita por Knight (1992) que serve não apenas como aplicação da teoria já exposta como também para iluminar alguns pontos adicionais da sua teoria.

1.4 A Mudança Institucional nas Regras que Governam as Negociações entre Empregados e Patrões

Antes de prosseguir, convém mencionar que, nesta seção, ao invés do termo “instituição”, que equivale a um conjunto de regras gerais, será usado o termo “arranjo institucional”, o qual serve para designar o conjunto de regras que se aplicam a atividades específicas.

No escopo deste trabalho, esta análise histórica da mudança institucional nas regras que governam as negociações entre empregados e patrões é especialmente relevante, pois nela Knight menciona pela primeira vez, ainda que sem enfatizar muito, as diferenças entre arranjos institucionais formais. Assim, embora este autor continue enfatizando o surgimento de arranjos institucionais formais em substituição a arranjos institucionais informais, Knight fornece elementos para a compreensão de processos de mudança que envolvem a substituição entre arranjos institucionais formais.

De um modo geral, o objetivo do autor com esta análise é ressaltar a importância do mecanismo que garante o cumprimento das regras na escolha estratégica de um arranjo institucional por parte dos atores sociais (Knight, 1992, p.195). Os arranjos institucionais informais contam com o compartilhamento de informações e com a aplicação de sanções informais para se fazer cumprir. Já os arranjos institucionais formais contam com a coerção do Estado para garantir a sua obediência. Neste caso, o tempo de resposta do Estado a violações pode ser maior ou menor dependendo do arranjo institucional formal adotado.

É importante aqui destacar que, embora a presença de sanções formais ou informais sirva para distinguir arranjos institucionais formais e informais, de acordo com Knight, há vários arranjos/instituições que se enquadram entre estes dois padrões:

Entre estes dois extremos de instituições que contam com interferência de mecanismos externos para se fazer obedecer e aquelas que são obedecidas de maneira espontânea há várias instituições com algumas das características de ambos,

instituições que, em princípio, são reconhecidas e autorizadas por uma autoridade externa como o Estado, mas que são organizadas a partir do comportamento dos atores envolvidos.¹⁶ (Knight, 1992, p.3)

Neste sentido, como evidenciado a seguir, este autor considera que as negociações efetuadas através de um mercado livre e sem restrições, embora indiretamente envolvam a participação do Estado, constituem um arranjo institucional informal.

Em sua análise, tendo por critério o mecanismo que garante o cumprimento da regra, Knight (1992, p.195) destaca três arranjos institucionais que são usados para estruturar as negociações coletivas de salários e condições de trabalho entre empregados e patrões em vários países desenvolvidos.

O primeiro consiste em uma instituição formal legal que tem o seu cumprimento garantido de forma imediata pelo Estado. Geralmente estas instituições incluem um corpo burocrático cuja tarefa é monitorar o seu cumprimento, o que implica que violações a estas regras resultam em penas aplicadas imediatamente pelos oficiais do Estado. Os exemplos citados por Knight para este caso são o Conselho Nacional de Relações Trabalhistas (*National Labor Relations Board*) dos Estados Unidos e o sistema de arbitragem compulsória pelo Estado na Austrália (Knight, 1992, p.196-7).

O segundo arranjo refere-se ao conjunto de convenções e normas informais estabelecidos em um acordo inicial entre trabalhadores e patrões e que continua a ser respeitado por gerações posteriores. Knight (1992, p.196-7) destaca que, apesar de terem o apoio informal do Estado, estas instituições se fazem respeitar de maneira autônoma, e sua violação não implica sanções oficiais do Estado. Para garantir o seu cumprimento, elas contam com o compartilhamento da

¹⁶ *Between these two extremes of externally enforced and self-enforcing institutions are many institutions with some of the characteristics of both, institutions that are recognized and authorized in principle by some external authority such as the state but that are organized by the behavior of the particular actors involved.*

informação e com a aplicação de sanções informais. Os exemplos desse tipo de arranjo são os Acordos Básicos que podem ser encontrados na Escandinávia e em outros países europeus.

O terceiro e último arranjo destacado pelo autor é o contrato legal, o qual estabelece um enquadramento institucional para a negociação por um período fixo de tempo. Nesse caso, os mecanismos que garantem o cumprimento das regras dependem dos termos específicos do contrato. Na ocorrência de violações, as partes podem buscar a garantia externa do Estado, no entanto, diferentemente do caso das instituições legais do Estado, o recurso à garantia do Estado se dá apenas a partir do esforço empenhado por uma das partes em exercer os seus direitos (Knight, 1992, p.197).

Assim, basicamente, estes arranjos diferem entre si pelo grau de envolvimento do Estado. De acordo com Knight (1992, p.207), uma intervenção mais direta do Estado nas negociações entre patrões e empregados, de um lado, é mais eficaz para assegurar o cumprimento das regras pois impõe custos maiores àqueles que desrespeitam as regras. Entretanto, de outro lado, tal intervenção aumenta o número de restrições impostas sobre ambas as partes.

No que tange especificamente aos exemplos de arranjos institucionais formais - o primeiro e o terceiro arranjo - tem-se que a principal diferença entre eles é a forma de aplicação das sanções formais, que é muito mais imediata no arranjo que implica maior envolvimento do Estado. Desse modo, pode-se inferir que um processo de mudança que levasse à substituição de um pelo outro estaria relacionado à necessidade de melhor coibir possíveis violações das regras de modo a garantir o seu cumprimento.

Knight (1992), porém, embora considere a existência de diferentes arranjos institucionais formais, não desenvolve este argumento. De acordo com este autor, a comparação relevante para empregados e patrões na escolha do arranjo institucional é entre os benefícios de se negociar em um mercado livre e sem restrições e os benefícios da negociação enquadrada em

instituições legais do Estado (Knight, 1992, p.205-6). Com isso, mais uma vez, o autor deixa claro a sua ênfase na mudança institucional que leva à criação de arranjos institucionais formais em substituição a arranjos institucionais informais.

Para ilustrar a aplicação da sua teoria, Knight (1992, p.207) relata que em vários países europeus os arranjos institucionais informais até então adotados para estruturar as negociações coletivas foram substituídos por arranjos formais no intuito de garantir o cumprimento das regras. Tal mudança fora motivada pelo fato de, diante da introdução de questões participativas na agenda de negociação dos trabalhadores, os patrões, induzidos por seus interesses, terem passado a violar as regras informais que impediam seu envolvimento em atividades organizadas pelos sindicatos. Esta violação era possível tendo em vista que as sanções informais aplicadas pelos empregados não implicavam custos significativos a seus patrões. Como consequência, os sindicatos recorreram a um maior envolvimento do Estado para proteger as suas atividades e, desta forma, garantir o cumprimento da regra que vinha sendo desobedecida.

1.5 Resumo

Na abordagem adotada por Knight (1992), o processo de mudança institucional decorre do conflito em torno dos efeitos distributivos das instituições sociais e é explicado pela evolução das assimetrias de poder em uma sociedade.

Essa teoria de mudança institucional desenvolvida por Knight (1992) tem por base a teoria da escolha racional. Neste contexto, a criação de instituições formais por atores sociais, principal interesse deste trabalho, é resultado da comparação dos benefícios esperados a longo prazo entre os diferentes arranjos institucionais.

Em sua explicação sobre o processo que leva ao surgimento de novas instituições formais, Knight enfatiza o papel das instituições informais pois, de acordo com este autor, é sobre a base de instituições informais que são criadas as instituições formais. Desse modo, este autor analisa o surgimento de instituições formais em dois contextos. O primeiro diz respeito às situações em que a formalização ocorre para garantir o cumprimento de uma regra informal existente. Já o segundo contexto trata de situações em que a regra formal é criada com o objetivo de modificar uma regra informal vigente.

Por fim, embora Knight (1992) não trate especificamente de processos de mudança institucional nos quais um arranjo institucional formal é substituído por outro, este autor apresenta indícios de que tal processo poderia ser motivado por uma necessidade de coibir de forma mais enérgica possíveis violações das regras.

Esta teoria apresentada por Knight, no entanto, é apenas uma das explicações existentes para o processo de mudança institucional. Por este motivo, o capítulo que se segue, apresenta a explicação de Douglass North para este processo.

Capítulo 2 – Mudança Institucional em North

Neste capítulo será apresentada a visão de Douglass North, famoso autor institucionalista, a respeito da mudança institucional. Como o pensamento deste autor sobre o assunto se modificou ao longo do tempo, ele será apresentado considerando-se duas de suas principais obras: os livros “*Structure and Change in Economic History*” (North, 1981), doravante referido como “*Structure and Change*”, e “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*” (North, 1990), doravante simplesmente “*Institutions*”¹⁷. Em particular, as ideias de North no “*Institutions*” servirão como um segundo referencial teórico para a análise do surgimento das agências reguladoras nos Estados Unidos.

Assim sendo, este capítulo é composto por quatro seções. A primeira seção traz a explicação de North para o processo de mudança institucional apresentada no “*Structure and Change*”, a segunda expõe a explicação deste processo apresentada no “*Institutions*”, a terceira resume a explicação do autor no “*Institutions*” e a quarta compara a abordagem de North no “*Institutions*” com a de Knight (1992).

2.1 Mudança Institucional no “*Structure and Change*”

Em seu livro “*Structure and Change*”, de 1981, North desenvolve a sua teoria a partir da teoria neoclássica, embora reconheça as suas limitações. Nesta obra, o autor se propõe a desenvolver uma teoria neoclássica do Estado, baseando-se em um modelo de Estado com apenas um governante. O Estado, em questão, troca um grupo de serviços, que o autor chama de proteção e justiça, por renda. As economias de escala no fornecimento destes serviços

¹⁷ Para mais detalhes a respeito da evolução do pensamento de North entre estas duas obras ver Fiani (2003) e Gala (2003).

fazem com que a renda da sociedade seja maior com uma organização especializada em fornecer estes serviços - o Estado - do que caso cada indivíduo protegesse a sua propriedade. Em tal contexto, o governante age como um monopolista discriminador, separando os constituintes em grupos e estabelecendo direitos de propriedade para cada grupo de modo a maximizar a renda do estado. O grau de monopólio do governante, no entanto, é uma função da proximidade de potenciais rivais no fornecimento deste conjunto de serviços. Estes rivais podem ser tanto outros Estados já estabelecidos ou indivíduos do próprio Estado que almejem o posto de governante (North, 1981, p.23-4).

É tendo por base este modelo de Estado que North busca explicar os processos de mudança institucional descritos na próxima subseção.

2.1.1 O Processo de Mudança Institucional

No “*Structure and Change*”, North destaca dois tipos de mudança institucional: mudanças desestabilizadoras ou descontínuas e ajustes ou mudanças incrementais. Segundo este autor, mudanças desestabilizadoras seriam desencadeadas pela morte do governante ou a partir de mudanças nos custos de informação, na tecnologia ou nos preços dos fatores de produção em geral. Tais mudanças podem levar, inclusive, à diminuição do poder do governante, fazendo surgir governos representativos:

Uma mudança nos preços relativos que melhore o poder de barganha de um grupo de constituintes pode levar a uma alteração nas regras de forma a dar mais renda a este grupo, ou, alternativamente, os constituintes podem forçar o governante a abrir mão de parte do seu poder de estabelecer as regras.¹⁸ (North, 1981, p.29-30)

¹⁸ *A change in relative prices that improves the bargaining power of a group of constituents can lead to alteration of the rules to give that group more income, or, alternatively, the constituents can force the ruler to give up some of his rule-making power.*

Por outro lado, os ajustes ou mudanças incrementais viriam dos governantes que promoveriam inovações institucionais de forma a se ajustar à mudança nos preços relativos. Da parte dos constituintes, tal ação não se verificaria pois, no âmbito da teoria neoclássica, a reunião de grandes grupos no intuito de promover mudanças econômicas e políticas seria inviabilizada pelo problema do caroneiro (*free rider*) (North, 1981, p.32).

Mais especificamente, de acordo com North (1981, p.9), a teoria neoclássica prevê que mudanças incrementais resultariam da resposta instantânea de indivíduos maximizadores a alterações na estrutura de custos e benefícios provocada por alterações nos preços relativos. Desse modo, assumindo-se que os custos e benefícios privados coincidem com os custos e benefícios sociais, mudanças econômicas ou políticas ocorreriam quando os retornos individuais excedessem os custos individuais. Neste contexto, tendo por base o trabalho de Mancur Olson, North (1981, p.10) afirma que:

Ele [Mancur Olson] também demonstrou que quando grandes grupos eram organizados para promover mudanças, mas não ofereciam benefícios exclusivos a seus membros, eles tendiam a ser instáveis e desaparecer. Essencialmente, indivíduos racionais não incorreriam os custos de participar em ações de grandes grupos quando os benefícios individuais pudessem também ser recebidos apenas como caroneiro.¹⁹

Sendo assim, de acordo com a teoria neoclássica, mudanças organizadas por grandes grupos não seriam possíveis, pois o fato de os benefícios sociais excederem os benefícios privados dá margem ao problema do caroneiro. No entanto, North (1981, p.10) observa que este resultado não se verifica no mundo real:

A observação cotidiana casual confirma a existência onipresente do comportamento do caroneiro. Mas a observação casual também confirma o imenso número de casos onde a ação de grandes grupos ocorre e é uma força fundamental para a mudança –

¹⁹ *He also demonstrated that when large groups were organized to create change but did not possess some exclusive benefits to members they tended to be unstable and disappear. In essence, rational individuals will not incur the costs of participating in large group action when the individual benefits can still be received by being a free rider.*

ação que, no entanto, é simplesmente inexplicável em termos neoclássicos.²⁰
(North, 1981, p.10)

De acordo com North (1981, p.11), essa divergência entre a teoria e o mundo real se deve ao fato de a teoria neoclássica explicar apenas como se comportam as pessoas que agem de acordo com o seu próprio interesse. Ela não explica comportamentos não motivados pela autointeresse, como é o caso de doações anônimas de sangue, pessoas que foram presas ou mortas em defesa de causas abstratas, ou ainda os esforços que alguns indivíduos fazem para participar de organizações voluntárias onde os retornos individuais são insignificantes. Por conseguinte, segundo este autor, grande parte das mudanças observadas na história não pode ser explicada por um modelo neoclássico (North, 1981, p.58).

É em função deste impasse que North introduz a ideologia como fator capaz de superar o problema do caroneiro e justificar a ação de grupos no intuito de promover mudanças institucionais:

Algo mais do que um cálculo individualista da relação custo/benefício é necessário a fim de explicar a mudança e a estabilidade. Indivíduos podem ignorar tal cálculo, em uma tentativa de mudar a estrutura, por causa de profundas convicções ideológicas de que o sistema é injusto. Indivíduos também podem obedecer costumes, regras e leis por causa de uma convicção igualmente profunda de que elas são legítimas. Mudança e estabilidade requerem uma teoria da ideologia para explicar esses desvios do cálculo racional individualista da teoria neoclássica.²¹
(North, 1981, p.12)

Portanto, segundo North (1981, p.53), a ideologia tem papel fundamental na explicação tanto da estabilidade quanto da mudança institucional ao longo do tempo. No caso da estabilidade, quanto maior a legitimidade percebida do sistema, menores os custos de se manter a ordem

²⁰ *Casual everyday observation confirms the ubiquitous existence of the free rider behavior. But casual observation also confirms the immense number of cases where large group action does occur and is a fundamental force for change – action which, however, is simply inexplicable in neoclassical terms.*

²¹ *Something more than an individualistic calculus of cost/benefit is needed in order to account for change and stability. Individuals may ignore such a calculus, in an attempt to change the structure, because of deep-seated ideological convictions that the system is unjust. Individuals may also obey customs, rules and laws because of an equally deep-seated conviction that they are legitimate. Change and stability in history require a theory of ideology to account for these deviations from the individualistic rational calculus of neoclassical theory.*

existente. Na medida em que os participantes acreditam que o sistema é justo, os custos de garantir o cumprimento das regras são bastante reduzidos pelo fato de que os indivíduos não desobedecerão às regras mesmo quando o cálculo de custo/benefício privado indicar que tal ação vale a pena. Já no que tange à mudança, a ideologia é responsável por energizar alguns grupos para que eles se comportem de forma contrária a um cálculo individualista de custos e benefícios.

North (1981, p.204-5) destaca ainda o papel da ideologia na criação de regras formais. De acordo com este autor, as regras formais são elaboradas com base nos custos percebidos para garantir o seu cumprimento. Neste contexto, tanto a ideologia como a concorrência, ao restringirem o comportamento dos indivíduos, reduzem os custos para garantir o cumprimento das regras, influenciando o surgimento de regras formais. Desta forma, em trocas pessoais, nas quais as relações se repetem e o contato é pessoal, a necessidade de regras formais e mecanismos de fiscalização é minimizada, pois a reciprocidade e a ideologia comum por si só restringem o comportamento das partes: “A ideologia comum, portanto, é um substituto para regras formais e mecanismos de fiscalização”.²² Por outro lado, quando as trocas são impessoais, é a competição que restringe o comportamento das partes. Entretanto, na medida em que diversas ideologias surgem ou a concorrência é atenuada em organizações hierárquicas, a necessidade de regras formais e mecanismos de fiscalização aumenta.

Em suma, a visão de North a cerca da mudança institucional no “*Structure and Change*” é sintetizada no extrato a seguir:

O fato simples é que uma teoria dinâmica da mudança institucional limitada à restrição estritamente neoclássica de atividade intencionalmente racional e individualista nunca nos permitiria explicar a maioria das mudanças ocorridas ao longo do tempo (...). Mudanças econômicas ao longo do tempo ocorreram não somente por causa das mudanças nos preços relativos enfatizadas nos modelos neoclássicos, mas também devido à evolução de perspectivas ideológicas que

²² *Consensus ideologies therefore are a substitute for formal rules and compliance procedures.*

levaram indivíduos e grupos a terem visões contrastantes a respeito da justiça de sua situação e a agir de acordo com estes pontos de vista.²³ (North, 1981, p.58)

2.2 Mudança Institucional no “*Institutions*”

No livro “*Institutions*”, como o próprio nome sugere, North aprofunda muito mais sua análise a respeito das instituições e da mudança institucional. Este livro apresenta mudanças teóricas consideráveis em relação ao “*Structure and Change*”. Talvez a principal destas mudanças seja o fato de North rejeitar a teoria da escolha racional, pilar da teoria neoclássica. Com efeito, conforme observa Cruz (2003, p.106), o abandono, no “*Institutions*”, de alguns dos pressupostos neoclássicos, que até então estiveram presentes em sua obra, torna possível para North transformar fenômenos anteriormente encarados como simples anomalias em problemas genuínos de pesquisa. Como exemplo, pode-se citar que, no novo enquadramento teórico, a reunião de grandes grupos com o objetivo de promover mudanças institucionais deixou de ser vista como uma incoerência.

No “*Institutions*”, o modelo de Estado também é revisto, passando de um Estado com um único governante para um estado pluralista moderno com órgãos representativos, os quais refletem os interesses de diferentes grupos de constituintes. Com isso, a estrutura institucional do Estado torna-se muito mais complexa (North, 1990, p.49).

Em decorrência destas mudanças, a teoria da mudança institucional apresentada no “*Institutions*” difere substancialmente daquela apresentada no “*Structure and Change*”. Nas próximas seções, primeiramente será introduzida a abordagem de North a cerca das instituições e do processo de mudança institucional no “*Institutions*”, em seguida serão

²³ *The simple fact is that a dynamic theory of institutional change limited to the strictly neoclassical constraint of individualistic, rational purposive activity would never allow us to explain most secular change (...). Secular economic change has occurred not only because of the changing relative prices stressed in neoclassical models but also because of evolving ideological perspectives that have led individuals and groups to have contrasting views of the fairness of their situation and to act upon those views.*

apresentadas as hipóteses comportamentais assumidas pelo autor para embasar a sua explicação, logo após serão explicitados os agentes e as fontes de mudança institucional e, por fim, será detalhada a sua explicação para o processo de mudança institucional.

2.2.1 A Abordagem de North no “*Institutions*”

No “*Institutions*” North destaca que as instituições são restrições criadas pelos homens que estruturam as interações humanas. Assim, as instituições servem de guia para as interações humanas, reduzindo a incerteza e fornecendo incentivos para as trocas entre os homens (North, 1990, p.3) e o desenvolvimento de organizações.

No entanto, embora afirme que o principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza nas interações humanas (North, 1990, p.6), North ressalta que as instituições não são criadas para ser socialmente eficientes. Segundo este autor, elas são, em grande parte, concebidas a partir dos interesses de bem-estar privado ao invés do bem-estar social (North, 1990, p.48).

Instituições não são necessariamente ou mesmo geralmente criadas para ser socialmente eficientes; ao contrário, ou pelo menos as regras formais, são criadas para servir aos interesses daqueles que têm o poder de barganha para elaborar novas regras.²⁴ (North, 1990, p.16).

Sendo assim, de acordo com North, são estas instituições não necessariamente eficientes que fornecem a estrutura de incentivos para o desenvolvimento das organizações. Mais especificamente, este autor define organizações como “entidades intencionais projetadas por seus criadores para maximizar riqueza, renda ou outros objetivos definidos pelas

²⁴ *Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to devise new rules.*

oportunidades fornecidas pela estrutura institucional da sociedade”²⁵ (North, 1990, p.73).

Logo, isso explica porque certas organizações se desenvolvem em uma sociedade em detrimento de outras.

Se a alternativa mais promissora é investir em pirataria, na construção de um cartel do petróleo, ou no desenvolvimento de um chip mais potente para computadores, são as restrições existentes e mudanças na margem dos incentivos que determinam oportunidades.²⁶ (North, 1990, p.100)

Na medida, porém, em que as organizações evoluem na busca pela maximização de seus objetivos, elas promovem mudanças na estrutura institucional. Desta forma, na abordagem de North no “*Institutions*”, empreendedores e suas organizações são os principais agentes da mudança institucional e a interação entre instituições e organizações molda a direção da mudança institucional (North, 1990, p.7).

Na próxima subseção serão apresentadas as hipóteses comportamentais utilizadas por North no “*Institutions*” para embasar a sua explicação do processo de mudança institucional.

2.2.2 Hipóteses Comportamentais

De acordo com North (1990, p.20), a teoria da escolha racional trata de forma deficiente dois aspectos do comportamento humano: a motivação para as escolhas que os indivíduos fazem e a forma como eles decifram o ambiente. Na questão da motivação a deficiência ocorre porque, além da maximização de riqueza incorporada nos modelos neoclássicos, as escolhas dos indivíduos também podem ser motivadas por altruísmo, padrões de conduta autoimpostos e ideologias:

²⁵ *purposive entities designed by their creators to maximize wealth, income, or other objectives defined by the opportunities afforded by the institutional structure of the society.*

²⁶ *Whether the most promising alternative is investing in piracy, constructing an oil cartel, or developing a more high-powered chip for computers, it is the existing constraints and changes in incentives at the margin that determine opportunities.*

O comportamento humano parece ser mais complexo do que aquele que é incorporado nas funções de utilidades individuais dos modelos dos economistas. Muitos são os casos em que o comportamento não é simplesmente baseado na maximização da riqueza, mas no altruísmo e em códigos de conduta autoimpostos, o que muda radicalmente o resultado a respeito das escolhas que as pessoas efetivamente fazem.²⁷

Já em relação à decifração do ambiente, as limitações cognitivas dos indivíduos e a complexidade dos problemas fazem com que os indivíduos decifrem o ambiente “processando informação através de construções mentais preexistentes” (North, 1990, p.20).

Assim, enquanto no “*Structure and Change*” o autor usava a ideologia para justificar as várias situações em que indivíduos não seguiam a racionalidade defendida pela teoria neoclássica, no “*Institutions*”, North assume explicitamente a hipótese de racionalidade limitada elaborada por Herbert Simon para explicar o comportamento dos indivíduos. A este respeito North (1990) afirma que a hipótese de Simon captura a essência do porquê, a seu ver, “o processamento subjetivo e incompleto de informação tem um papel essencial no processo de tomada de decisão”²⁸.

Ademais, North (1990) também assume a hipótese de informação incompleta para explicar as escolhas dos indivíduos. De acordo com este autor: “Os indivíduos agem a partir de informações incompletas e com modelos derivados de forma subjetiva que são frequentemente errôneos; o *feedback* de informação normalmente é insuficiente para corrigir estes modelos subjetivos”²⁹ (North, 1990, p.16).

Desse modo, North (1990) se opõe à ideia de que os indivíduos possuam sistemas cognitivos que forneçam modelos verdadeiros dos universos nos quais fazem suas escolhas.

²⁷ *Human behavior appears to be more complex than that embodied in the individual utility function of economists' models. Many cases are ones not simply of wealth-maximizing behavior, but of altruism and of self-imposed constraints, which radically change the outcomes with respect to the choices that people actually make.*

²⁸ *the subjective and incomplete processing of information plays a critical role in decision making.*

²⁹ *Individuals act on incomplete information and with subjectively derived models that are frequently erroneous; the information feedback is typically insufficient to correct these subjective models.*

Adicionalmente, como as informações recebidas pelos indivíduos são muito incompletas, estes modelos não tendem a convergir para os modelos verdadeiros.

Cabe aqui destacar que uma importante consequência destas novas hipóteses comportamentais para a teoria apresentada em North (1990) está na perda de importância do problema do caroneiro. Enquanto no “*Structure and Change*”, a superação do problema do caroneiro era central para a ocorrência de mudança institucional, no “*Institutions*”, ela é poucas vezes mencionada, aparentemente sendo considerada apenas um possível complicador para o processo de mudança, como será visto adiante. Desta forma, uma vez que o autor refuta a hipótese de comportamento racional seguida pela teoria neoclássica, a reunião de grandes grupos no intuito de promover mudanças institucionais deixa de ser uma incoerência.

2.2.3 Fontes da Mudança Institucional

No que tange às fontes da mudança institucional, North (1990, p.84) destaca as mudanças objetivas nos preços relativos e as mudanças nos gostos dos indivíduos. Nesse sentido, tanto mudanças nos preços relativos como mudanças nos gostos alterariam os incentivos dos empreendedores em suas interações, induzindo mudanças institucionais.

Exemplos de mudanças objetivas nos preços relativos seriam mudanças na razão dos preços dos fatores, mudanças no custo da informação e mudanças na tecnologia. Algumas destas mudanças nos preços relativos podem ser exógenas, como a alteração da razão terra/trabalho resultante de pragas e desastres naturais. No entanto, a maioria será endógena, refletindo os esforços de maximização permanentes dos empreendedores. Nesse caso, North observa que o processo de aquisição de habilidades e conhecimentos por parte dos empreendedores, ao

alterar custos e benefícios percebidos de novos contratos e negociações, levará a mudanças nos preços relativos (North, 1990, p.84).

Em relação a mudanças nos gostos nas preferências, embora afirme que pouco se conhece a respeito de suas fontes, North (1990, p.84) ressalta a influência de mudanças objetivas nos preços relativos. Como exemplo da influência dos preços relativos, o autor observa que as mudanças na estrutura familiar e no papel da mulher na sociedade ocorridas ao longo do século XX foram influenciadas por mudanças nos preços relativos de trabalho, lazer e medidas anticoncepcionais. No entanto, mudanças nos preços relativos sozinhas não explicam as mudanças nas preferências, sendo necessário considerar as ideias e ideologias dos indivíduos para explicar a sua percepção a respeito das mudanças de preços.

Mudanças nos preços relativos são filtradas através de construções mentais preexistentes que moldam nossa compreensão dessas mudanças de preços. Claramente as ideias, e a maneira como elas se estabelecem, desempenham um papel aqui. A mistura exata dos dois - mudanças de preços e ideias - ainda está longe de ser clara.³⁰ (North, 1990, p.85)

Desse modo, as mudanças nos gostos seriam explicadas pela interação entre mudanças nos preços relativos e ideias e ideologias que formam a percepção das pessoas. Assim, nesse caso, North enfatiza que, mais do que a mudança nos preços relativos em si, é a percepção a respeito de mudanças nos preços relativos que provoca mudanças institucionais.

Cabe notar que, a partir do exposto acima, o raciocínio de North em relação às fontes de mudança institucional parece confuso. A impressão que se tem é que mudanças institucionais são induzidas, de um lado, por mudanças objetivas de preços relativos e, de outro, pela percepção subjetiva de mudanças nos preços relativos que provoca mudanças nos gostos.

³⁰ *Changing relative prices are filtered through preexisting mental constructs that shape our understanding of those price changes. Clearly ideas, and the way they take hold, play a role here. The exact mix of the two - price changes and ideas - is still far from clear.*

Tal impressão, no entanto, se desfaz com a explicação de North no texto “*Institutional Change: A Framework of Analysis*” de 1993, o qual, segundo o próprio North, se baseia no “*Institutions*”. Neste texto, North expõe com mais clareza o seu raciocínio, enfatizando o papel crucial da percepção subjetiva dos agentes. Segundo este autor, as fontes de mudança são as oportunidades percebidas pelos empreendedores, as quais decorrem tanto de mudanças externas no ambiente como de mudanças internas aos empreendedores. Entre as fontes externas estão as mudanças nos preços relativos e as mudanças nos gostos. Já as fontes internas seriam a aquisição de aprendizado e habilidades que levam os empreendedores a desenvolver novos modelos mentais para decifrar o ambiente, os quais alteram os preços relativos percebidos das escolhas potenciais (North, 1993, p.4-5).

O trecho abaixo, extraído de North (1993), oferece uma excelente síntese do seu raciocínio:

Assim, os empreendedores que percebem a si e as suas organizações como perdedores relativos (ou absolutos) em trocas econômicas, como consequência da estrutura existente de preços relativos, podem recorrer ao processo político para corrigir as injustiças percebidas alterando a estrutura de preços relativos. De qualquer modo são as percepções dos empreendedores – corretas ou incorretas – que são as fontes de ação.³¹ (North, 1993, p.37)

Fica claro, portanto, que, na visão de North, o processo de mudança institucional é motivado pela percepção dos empreendedores, independentemente de fatos objetivos. Desse modo, mudanças objetivas nos preços relativos só induziriam mudanças institucionais na medida em que fossem percebidas pelos empreendedores. Da mesma forma, mudanças institucionais poderiam ocorrer sem que uma mudança objetiva de preços relativos tenha, de fato, acontecido, bastando para isso que processos de aprendizado façam com que os empreendedores enxerguem de outra forma os preços relativos de suas escolhas potenciais.

³¹ *Thus entrepreneurs who perceive themselves and their organizations as relative (or absolute) losers in economic exchange as a consequence of the existing structure of relative prices can turn to the political process to right their perceived wrongs by altering that relative price structure. In any case it is the perceptions of the entrepreneur - correct or incorrect - that are the sources of action.*

Assim, tendo em mente estes esclarecimentos a respeito das fontes de mudança institucional, na próxima seção serão apresentadas as características do processo de mudança institucional destacadas por North no “*Institutions*”.

2.2.4 O Processo de Mudança Institucional

De acordo com North (1990), mudanças na estrutura institucional podem ocorrer em decorrência de mudanças nas instituições informais, mudanças nas instituições formais ou nos mecanismos que garantem o cumprimento das regras (North, 1990, p.6).

Para North, instituições informais são códigos de conduta, normas de comportamento e convenções que são transmitidos socialmente e fazem parte da cultura de uma sociedade (North, 1990, p.37). A mudança de instituições informais não necessariamente é intencional, tendo em vista que as regras informais podem evoluir “sem que haja qualquer atividade específica proposital da parte de indivíduos e organizações” (North, 1990, p.87). Nesse caso, uma mudança nos preços relativos ou nos gostos conduziria à gradual erosão da regra e à sua substituição por outra.

Por outro lado, instituições formais são regras criadas de forma intencional pelos seres humanos (North, 1990, p.4) e contam com o poder coercitivo do Estado para se fazer cumprir. A necessidade para este tipo de regra surge em sociedades mais complexas, nas quais o fato de as trocas serem impessoais e não repetitivas faz aumentar o retorno por comportamentos oportunistas, tornando o respaldo do Estado essencial para viabilizar as trocas (North, 1990, p.35).

Convém notar aqui que, na visão de North (1990), o processo de substituição de regras informais por regras formais deve-se ao aumento da impessoalidade das transações que

decorre do aumento da complexidade e do escopo das trocas. Uma vez estabelecidas as regras formais, porém, regras formais e informais passam a coexistir. Por este motivo, a principal ênfase de North no “*Institutions*” não é a substituição, mas a complementaridade entre estes dois tipos de instituições. Nas palavras de North: “As regras formais podem complementar e aumentar a efetividade de restrições informais”³² (North, 1990, p.46), e “o papel principal das restrições informais é modificar, completar ou estender as regras formais”³³ (North, 1990, p.87). Como será visto mais adiante, neste contexto de complementaridade, mudanças nas instituições formais acarretam mudanças nas regras informais em vigor.

No caso das instituições formais, as mudanças ocorrem por meio do processo político e, por este motivo, exigem uma aplicação considerável de recursos, ou no mínimo que se supere o problema do caroneiro. Por isso, nesse caso, a percepção de mudanças nos preços relativos não necessariamente conduzem a mudanças institucionais, podendo simplesmente levar a uma reformulação dos contratos dentro do arcabouço de regras existentes. Tudo depende dos custos e benefícios de se promover a mudança:

(...) empreendedores e suas organizações responderão a mudanças (percebidas) nas razões de preços diretamente, dedicando recursos para novas oportunidades lucrativas, ou – quando a mudança não pode ser realizada dentro das regras existentes – indiretamente, estimando os custos e benefícios de dedicar recursos para alterar as regras ou a forma como as regras são aplicadas.³⁴ (North, 1990, p.87)

Logo, as organizações com poder de barganha suficiente vão se empenhar para mudar regras formais quando o retorno de maximizar nesta direção exceder o retorno de investir na presença das restrições existentes (North, 1990, p.79).

³² *Formal rules can complement and increase the effectiveness of informal constraints.*

³³ *a major role of informal constraints is to modify, supplement, or extend formal rules.*

³⁴ *(...) entrepreneurs and their organizations will respond to changing (perceived) price ratios either directly, by devoting resources to new profitable opportunities or - when change is unrealizable within existing rules - indirectly, by estimating the costs and benefits of devoting resources to altering the rules or enforcement of rules.*

Este problema é representado por North (1990, p.86) através da teoria dos jogos. No âmbito desta teoria, o equilíbrio institucional seria uma situação em que, dados o poder de barganha dos jogadores e o conjunto total de negociações contratuais, nenhum dos jogadores considera vantajoso dedicar recursos para a reestruturação dos acordos. Tal situação de equilíbrio institucional não significa que todos estejam satisfeitos com as regras e contratos existentes, mas sim que os custos e benefícios fazem a alteração dos contratos não valer a pena.

Neste contexto, para que haja mudança institucional é preciso que uma mudança nos preços relativos leve uma das partes em uma troca, seja ela política ou econômica, a perceber que um ou ambos poderiam estar melhor se o acordo fosse alterado. No entanto, como os contratos estão encaixados em uma hierarquia de regras, a renegociação pode não ser possível sem que se reestruture um conjunto de regras superiores: “Nesse caso, a parte que busca melhorar a sua posição na negociação pode dedicar recursos para reestruturar as regras do nível superior”³⁵ (North, 1990, p.86).

North (1990, p.87) observa ainda que, na medida em que o ato de influenciar regras e a forma como são aplicadas trouxer grandes recompensas, será vantajoso criar organizações intermediárias entre organizações econômicas e órgãos públicos - como associações comerciais, grupos de lobby e comitês de ação política – de forma a realizar os ganhos potenciais da mudança política. Quanto maior o percentual de recursos afetados pelas decisões governamentais, mais recursos serão dedicados a tal tipo de organização que, de um lado, busca promover mudanças institucionais que beneficiem os seus membros e, de outro, evitar aquelas que possam prejudicá-los.

Portanto, de acordo com North (1990), mudanças em instituições informais não necessariamente são intencionais e ocorrem em ritmo mais lento. Já as mudanças em

³⁵ *In that case, the party that stands to improve his or her bargaining position may very well attempt to devote resources to restructuring the rules at a higher level.*

instituições formais ocorrem quando a percepção subjetiva de uma organização a respeito das recompensas a levar a dedicar recursos para este fim. Quanto maiores as recompensas vislumbradas, maiores os recursos empenhados.

Além disso, este autor destaca dois pontos que envolvem a coexistência entre regras formais e regras informais em processos de mudança institucional. O primeiro ponto trata do fato de mudanças nas regras formais desencadearem mudanças nas regras informais. Segundo North (1990, p.87), um contexto teórico estável é constituído pelo conjunto de restrições formais e informais juntamente com os mecanismos que garantem o cumprimento dessas regras, logo, uma mudança nas regras formais ou nesses mecanismos resulta em uma situação de desequilíbrio. Mais especificamente, as mudanças na esfera formal de restrições alteram os custos de transação, levando ao desenvolvimento de novas convenções ou normas, de modo que um novo equilíbrio informal evoluirá gradualmente após uma mudança nas regras formais.

Em segundo lugar, a aprovação de regras formais no intuito deliberado de substituir regras informais em vigor nem sempre é possível devido ao caráter persistente das regras informais. Geralmente, as restrições informais que evoluíram para complementar as normas formais persistem em períodos de estabilidade, mas são anuladas por novas regras formais em períodos de mudança (North, 1990, p.88). Segundo North (1990, p.47) um dos fatores que levam a essa demanda por um ambiente institucional diferente seria uma mudança no poder de barganha das partes envolvidas nas negociações. Entretanto, a tentativa de substituir regras informais por regras formais nem sempre obtém êxito, pois as restrições informais contêm traços culturais persistentes e mudam a um ritmo diferente das regras formais (North, 1990, p.87).

Como exemplo, este autor cita o fato de atos revolucionários conseguirem mudar as regras formais, mas não as informais, o que provoca uma tensão entre as restrições informais e as novas regras formais, pois muitas são incompatíveis entre si. Em tais casos, o resultado ao longo do tempo tende a ser uma reestruturação de todas as restrições, em ambas as direções, resultando em um novo equilíbrio muito menos revolucionário (North, 1990, p.91).

Assim, tendo em vista esta natureza persistente das regras informais, North (1990, p.89) enfatiza o caráter incremental do processo de mudança institucional. De acordo com este autor, embora guerras, revoluções, conquistas e desastres naturais sejam fontes de mudanças radicais nas regras formais, o processo de mudança institucional é predominantemente incremental.

Por fim, North (1990, p.10) observa que esta natureza incremental do processo de mudança institucional e a forma imperfeita com que os atores interpretam o ambiente são responsáveis por tornar a mudança institucional dependente de trajetória (*path dependent*). Neste contexto, as escolhas do presente e do futuro são moldadas pelo passado e, conseqüentemente, a análise histórica torna-se relevante.

Essas ideias de North a respeito da mudança institucional no “*Institutions*” são brevemente resumidas na seção que se segue.

2.3 Resumo

A explicação apresentada por North no “*Institutions*” para o processo de mudança institucional tem por base as hipóteses de racionalidade limitada e informação incompleta. Segundo este autor, as fontes de ação do processo de mudança institucional são as mudanças nas percepções dos empreendedores. Em particular, North (1990) destaca a importância das

mudanças nas percepções dos empreendedores quanto aos preços relativos. A percepção a respeito dos preços relativos pode mudar porque, de fato, houve uma alteração nos preços relativos, ou porque os processos de aprendizado e capacitação levam os empreendedores a enxergar de outra forma os preços relativos de suas escolhas potenciais. Além disso, as percepções dos empreendedores também podem mudar diante de uma mudança nos gostos, que estaria relacionada às ideias e ideologias dos indivíduos.

No entanto, North (1990) observa que mudanças nas percepções dos empreendedores não necessariamente provocam mudanças institucionais, uma vez que os processos de mudança institucional formal, por envolverem o recurso ao processo político, implicam gastos e mobilização por parte dos indivíduos. Assim, a iniciativa de mudar as regras depende da estimativa de custos e benefícios por parte dos agentes.

Esta teoria de North (1990) será o segundo referencial teórico da análise do surgimento das agências reguladoras apresentada no próximo capítulo. Destarte, tendo sido apresentadas ambas as teorias que serão usadas como referencial teórico, torna-se oportuno fazer uma comparação entre as duas.

2.4 Comparação Knight e North

Basicamente, é possível identificar três pontos de divergência nas explicações destes dois autores. O primeiro diz respeito às diferentes hipóteses comportamentais assumidas. De um lado, Knight (1992) utiliza o conceito de racionalidade defendida pela teoria neoclássica. Com isso, a decisão dos atores sociais em promover mudanças baseia-se no cálculo objetivo dos benefícios esperados com os diferentes arranjos institucionais. De outro, North (1990) explica

o comportamento dos indivíduos a partir da hipótese de racionalidade limitada, de modo que a ação em direção a mudanças decorre da percepção subjetiva dos agentes.

O segundo ponto de divergência envolve a definição de instituições informais. Enquanto North (1990) considera que instituições informais são regras persistentes que fazem parte da cultura de uma sociedade, na visão de Knight (1992), instituições informais consistem em regras estabelecidas de forma privada que não têm o respaldo do Estado. Desse modo, Knight (1992) é mais abrangente em sua definição de instituições informais, pois não exige que tais instituições sejam consolidadas na cultura de uma sociedade.

O terceiro e último ponto, por sua vez, está diretamente relacionado ao segundo. A partir de sua definição de instituições informais, Knight (1992) concentra sua análise no processo de mudança institucional que envolve a substituição de instituições informais por instituições formais. Já North (1990), de forma mais abrangente, foca no processo de mudança institucional formal de uma forma geral, considerando todas as situações em que os agentes recorrem ao processo político para mudar as regras formais em vigor e o impacto destas mudanças sobre a estrutura de regras informais. Desse modo, enquanto Knight (1992) aborda o processo de mudança institucional enfatizando a substituição entre instituições formais e informais, North (1990) foca na complementaridade entre estes dois tipos de instituições.

Por fim, cabe destacar uma importante convergência entre as duas explicações. Tal convergência reside no fato de ambas enfatizarem a importância dos aspectos distributivos como motivadores da mudança institucional. Knight (1992) faz isso de forma direta, enquanto North (1990) o faz indiretamente, ao ressaltar a importância da percepção quanto aos preços relativos para a mudança institucional.

Capítulo 3 – O Surgimento das Agências Reguladoras nos Estados Unidos

O objetivo deste capítulo é descrever o processo que resultou na criação das agências reguladoras nos Estados Unidos na segunda metade do século XIX com o objetivo de regular o setor ferroviário. Para entender este processo, é preciso ter em mente que o sistema federalista norte-americano confere aos estados autonomia para definir políticas públicas e criar leis de alcance estadual.

Este capítulo se divide em duas seções. A primeira descreve o processo de desenvolvimento da rede ferroviária norte-americana enquanto a segunda relata a evolução da regulação das ferrovias no nível estadual até a passagem da regulação para o nível federal. Uma breve conclusão encerra o capítulo.

3.1 O Desenvolvimento da Rede Ferroviária dos Estados Unidos

Uma característica marcante do desenvolvimento da rede ferroviária dos Estados Unidos é que ela ocorreu majoritariamente sob o regime de propriedade privada. Dowd e Dobbin (2001) ressaltam, porém, que tal fato não significa que predominasse o princípio de *laissez faire*, uma vez que as ferrovias norte-americanas emergiram e se expandiram sob um regime que envolvia a capitalização pública de empresas privadas.

Grosso modo, a construção da rede ferroviária norte-americana começou em 1830 e apresentou diferentes estágios. Neste trabalho, seguiremos a periodização adotada por Clark (1891), que distingue três estágios distintos: o período de “construção entusiasmada” (*enthusiastic construction*), de 1830 a 1850, o período de “competição acirrada” (*bitter*

competition), de 1850 a 1870, e o período de “ampla combinação” (*extensive combination*), de 1870 a 1890. Cada um destes períodos será descrito brevemente a seguir.

i) Período de “construção entusiasmada”: 1830-1850

Este período inicial se caracterizou pelo entusiasmo com a construção de ferrovias. O Estado, em todos os seus níveis, participou ativamente na expansão da rede ferroviária. Segundo Kanazawa e Noll (1994, p.19) visava-se, sobretudo, promover o desenvolvimento do interior dos EUA, tendo em vista que a colonização das terras no meio-oeste³⁶ do país dependia de um meio de transporte confiável e barato que levasse os produtos primários lá produzidos às cidades da costa leste.

Assim, de acordo com Buck (1913, p.10): “O desejo por mais instalações de transporte levou cidades, municípios, estados e o governo federal a fornecer grande parte dos meios de construção na forma de empréstimos ou doações de títulos, compra de ações e doações de terra”.³⁷

O envolvimento dos governos estaduais e municipais, porém, foi maior do que o do governo federal. Em primeiro lugar, conforme exposto por McLean (1900, p.151), porque, como nesta fase inicial a maioria das ferrovias era intraestadual, delegou-se às legislaturas estaduais a tarefa de conceder licenças de operação às companhias ferroviárias.

Em segundo lugar, Dowd e Dobbin (2001, p.65) ressaltam que esse papel secundário desempenhado pelo governo federal estava relacionado à noção de democracia, pois se temia

³⁶ O meio-oeste americano abrange os estados de Michigan, Ohio, Indiana, Illinois, Wisconsin, Minnesota, Iowa, Missouri, Dakota do Norte, Dakota do Sul, Nebraska e Kansas.

³⁷ *The desire for greater transportation facilities led towns, counties, states, and the federal government to furnish a large part of the means of construction in the shape of loans or donations of bonds, purchases of stock, and grants of land.*

que o envolvimento do governo federal em atividades comerciais levasse a uma concentração de poder que enfraquecesse o regime democrático.

Neste sentido, Kanazawa e Noll (1994, p.19) destacam que eram os estados que administravam as doações de terra do governo federal às ferrovias. Eles eram os responsáveis por reunir terras para as ferrovias, combinando terras públicas com terras privadas tomadas por sentença judicial. Isso acelerava o processo, uma vez que reunir direitos de passagem de forma privada exigia negociações com numerosos proprietários e comunidades, tornando o processo lento e caro.

Em relação aos municípios, Kanazawa e Noll (1994, p.20) observam que eles competiam entre si oferecendo subsídios para as ferrovias, pois o número de rotas de trem e estações economicamente viáveis era muito pequeno para fazer de cada comunidade uma estação. Tal processo fez com que algumas estradas de ferro fossem construídas antes de serem economicamente viáveis, pois as propostas de subsídio vencedoras baseavam-se em expectativas que nem sempre se confirmavam sobre o crescimento de uma comunidade.

Diante do entusiasmo em relação à construção de ferrovias, McLean (1900, p.352) ressalta que, neste período, a construção de ferrovias sob administração pública direta chegou a ser efetuada em estados como Pennsylvania, Ohio, Illinois e Michigan. Segundo este autor, a motivação para estes empreendimentos era a crença de que os estados poderiam obter capital em condições melhores do que as empresas privadas. Os resultados desta experiência, no entanto, foram desastrosos, tendo ocorrido um período de falências por volta de 1850.

Em decorrência desses maus resultados, os estados passaram para o outro extremo, fazendo com que as constituições posteriores a 1850 limitassem o seu poder de endividamento. A este respeito, Clark (1891, p.15) relata que a constituição de Michigan de 1850 foi além e proibiu qualquer ligação futura do estado com a construção de estradas de ferro ou qualquer outro

regime de melhoria interna. McLean (1900, p.352), de sua parte, afirma que após o fracasso da construção de ferrovias sob administração pública “passou-se a pensar que a construção de ferrovias deveria, vantajosamente, ficar a cargo de empresas individuais”.³⁸

De um modo geral, neste período inicial as ferrovias expandiram sua estrutura de rotas, tendo o Estado participado ativamente deste processo com ações que incluíam de doações de terras federais à concessão de subsídios por parte de governos locais. Essa nova rede de transportes facilitou o desenvolvimento da produção de grãos ao fornecer um meio barato, confiável e rápido para levar os grãos aos principais portos da costa leste e dali transferi-los para a Europa (Kanazawa e Noll, 1994, p.19).

ii) Período de “competição acirrada”: 1850-1870

Neste período houve o surgimento da concorrência entre as ferrovias. Conforme relata Sanders (1999, p.183), até os anos 1860, a maior parte do tráfego ferroviário era local e havia pouca ou nenhuma competição, prevalecendo a cobrança de altas tarifas. Contudo, a partir de 1863, várias linhas de curta distância foram interligadas fazendo surgir linhas de longa distância paralelas. A concorrência por tráfego nas rotas de longa distância entre grandes cidades se intensificou, dando origem a guerras de preços entre as ferrovias.

Nessa linha, Clark (1891, p.16) destaca que com a ligação de Nova York com os grandes lagos, teve início uma competição acirrada entre o transporte ferroviário e o hidroviário, o qual, até então, gozava de uma prosperidade ininterrupta.

Segundo Sanders (1999, p.183), o acirramento da concorrência, juntamente com a deflação geral de preços e os avanços tecnológicos, fez com que as tarifas caíssem constantemente. No

³⁸ *It was now thought that the matter of railroad construction might, advantageously, be left to individual enterprise.*

entanto, tal redução não atingia pequenos e remotos usuários, como era o caso de grande parte dos agricultores. Estes não eram favorecidos pelos descontos disponíveis aos grandes remetentes, encontravam-se distantes dos principais terminais e, normalmente, eram servidos por apenas uma linha, permanecendo à mercê do monopólio das ferrovias.

Com efeito, o surgimento de concorrência nas linhas de longa distância piorou a situação dos agricultores, uma vez que usuários “cativos” tinham que subsidiar os cortes de preços para usuários em situação competitiva avantajada (Sanders, 1999, p.183). Este foi um dos principais motivos para o conflito entre agricultores e ferrovias que culminou com a criação das agências reguladoras e será retomado mais adiante.

iii) Período de “ampla combinação”: 1870-1890

No terceiro e último período da classificação de Clark (1891), as ferrovias responderam à crescente concorrência pelos consumidores de longa distância através da formação de alianças. De acordo com Sanders (1999, p.183), o primeiro e talvez mais bem-sucedido destes empreendimentos foi a aliança de Iowa. Três ferrovias competindo pelo tráfego entre Chicago e Omaha formalmente concordaram em 1870 em dividir o negócio para acabar com a competição. Informalmente os respectivos territórios de monopólio eram, de forma geral, respeitados.

Como será exposto na próxima seção, estes três estágios na construção das ferrovias estão diretamente relacionados às diferentes fases da regulação estadual das ferrovias.

3.2 A Regulação Estadual das Ferrovias

Tal como a construção das ferrovias, Clark (1891) divide a regulação estadual das ferrovias em três fases, cuja duração corresponde a dos estágios de construção de ferrovias: o período de “ausência de interferência” (*freedom from interference*), de 1830 a 1850, o período de “leis e estatutos gerais” (*general laws and statutes*), de 1850 a 1870, e o período de “interferência dos estados ou controle através de agências” (*state interference or control through commissions*), de 1870 a 1890.

Embora não faça uma divisão tão explícita quanto Clark (1891), McLean (1900) parece considerar apenas dois períodos, o do individualismo desregulado até 1870 e o de políticas regulatórias de 1870 em diante.

Do ponto de vista deste trabalho, é mais interessante considerar a segmentação adotada por Clark (1891), uma vez que, embora as primeiras agências reguladoras com o poder de regular as tarifas ferroviárias tenham surgido apenas na década de 1870, por volta de 1850 apareceram algumas tentativas de restringir o comportamento das ferrovias por meio da aprovação de leis gerais nas constituições estaduais. As seções que seguem esclarecem esse processo.

i) Período de “ausência de interferência”: 1830-1850

De acordo com McLean (1900, p.352), nesta época, tanto nos EUA quanto na Inglaterra acreditava-se que a empresa ferroviária estaria sob o controle universal da concorrência e as limitações do princípio competitivo decorrentes do grande investimento em ativos fixos não eram percebidas.

Nas palavras de Adams (1878, p.125-6): “A concorrência tornou o preço da farinha, do tecido e do sapato iguais e razoáveis: por que deveria tornar as tarifas e os preços do frete desiguais e injustos?”³⁹

Nessa mesma linha, Clark (1891, p.16) observa que:

A crença equivocada era de que quanto mais estradas de ferro, mais barata seria a tarifa. A experiência provou ser um professor querido. As ferrovias começaram a sentir a força de sua posição quase sem antever, e logo perceberam sua liberdade diante da ausência de restrições, enquanto as pessoas, de sua parte, confiavam cegamente nas leis da concorrência como suficientes para regular o tráfego.⁴⁰

Assim, diante da crença de que a concorrência entre ferrovias resolveria todos os males, sobretudo aqueles relacionados à cobrança de preços abusivos, o que se buscava era a construção de mais ferrovias. Nesse intuito, Clark (1891, p.12) destaca que o estado forneceu apoio incondicional a todos os empreendimentos ferroviários. “Dinheiro, terras, privilégios, assistência por parte dos municípios, licenças e outras formas de ajuda estatal eram concedidas sem oposição ou questionamentos”⁴¹. Segundo este autor: “O entusiasmo era, de fato, inteiramente direcionado para a construção das ferrovias e não para controlá-las ou regulá-las”⁴² (Clark, 1891, p.14).

Ainda de acordo com Clark (1891, p.12), qualquer legislação proposta para a regulação das ferrovias era declarada prejudicial, injusta e não sábia. Por conseguinte, neste período há pouca ou nenhuma legislação restritiva. Na verdade, as leis aprovadas à época tinham por objetivo incentivar a construção, pois havia mais medo de que as ferrovias não fossem

³⁹ *Competition made the price of flour and cloth and shoes equal and reasonable: why should it make fares and freights unequal and unreasonable?*

⁴⁰ *The mistaken belief was that the more roads the cheaper would be the rates. Experience proved a dear teacher. The roads began to feel the strength of their position almost without foreseeing it, and soon came to realize their freedom from all restraint, while the people, on their part, trusted blindly to the laws of competition as sufficient to regulate the traffic.*

⁴¹ *Money, lands, privileges and other forms of state aid were granted without opposition or question.*

⁴² *The enthusiasm was, in fact, directed wholly toward building railroads and not at all toward regulating and controlling them.*

construídas de forma rápida o suficiente do que de serem construídas em excesso (Clark, 1891, p.14).

Portanto, nos anos iniciais de expansão da rede ferroviária a preocupação principal era com a expansão da rede ferroviária e não com a regulação, pois se acreditava na eficácia da concorrência.

ii) Período de “leis e estatutos gerais”: 1850-1870

Conforme relatam Kanazawa e Noll (1994, p.20), na década de 1850 começaram a aparecer mudanças na legislação de vários estados com o objetivo de estabelecer regras para a concessão e operação das estradas de ferro. Entre os fatores que motivaram a mudança em relação à desregulação vigente no período anterior estão o endividamento excessivo dos estados e os escândalos de corrupção.

(...) na década de 1850 os estados começaram a estabelecer regras e procedimentos que regulavam a construção e a operação das estradas de ferro. Os estados aprovaram leis e emendas às constituições estaduais que colocavam limites para o endividamento dos governos locais e para os subsídios que eles podiam conceder a uma ferrovia. Os estados também colocaram nas leis que doavam terras às ferrovias exigências específicas em relação a tarifas, serviços e andamento da construção. E, para tornar as concessões de rota mais racionais e menos suscetíveis à corrupção, os estados criaram órgãos burocráticos para supervisionar todo o processo.⁴³

Neste sentido, Clark (1891, p.14) observa que, a partir de 1850, ocorreram mudanças na legislação dos estados do leste, em decorrência do fracasso de um grande número de arranjos institucionais para a construção de ferrovias que envolviam elevada participação de dinheiro público.

⁴³ (...) in the 1850s states began to establish rules and procedures governing railroad construction and operation. States passed laws and amendments to state constitutions that placed limits on the indebtedness of local governments and the subsidies that they could give to a railroad. States also wrote into laws that awarded land grants to railroads specific requirements regarding tariffs, services, and the rate of progress to complete the route. And, to make route awards more rational and less susceptible to corruption, states established bureaucracies to oversee the entire process.

No que tange aos escândalos de corrupção, Buck (1913, p.13) destaca que as companhias ferroviárias buscavam influenciar as decisões de legisladores e juízes concedendo passes gratuitos de transporte a eles e suas famílias. Além disso, elas também praticavam uma forma mais sofisticada de suborno transferindo aos legisladores ações valiosas a preços muito abaixo do valor de mercado e daquele a ser pago como dividendo.

Ademais, nesta época surgiram órgãos burocráticos considerados precursores das agências reguladoras. Segundo Kanazawa e Noll (1994, p.20), um destes órgãos foi o Conselho de Controle de Michigan (*Michigan Board of Control*) criado em 1857, o qual era composto pelo governador e outros seis membros indicados. Este conselho foi criado com a finalidade de negociar os termos de concessão das terras, no entanto, sua estrutura e seus procedimentos foram claros precursores de órgãos de regulação econômica.

Outros precursores dos órgãos de regulação que surgiram nesta época foram as agências criadas nos estados do leste com o intuito de garantir a segurança da população. De acordo com McLean (1900, p.356), estas agências eram corpos administrativos subordinados à legislatura, que tinham a função de supervisionar as empresas ferroviárias pelo interesse com a segurança pública. O movimento começou em 1844 com a lei que estabelecia uma agência em New Hampshire. Outras agências foram estabelecidas em Connecticut em 1853, Vermont em 1855 e Maine em 1858. McLean afirma que (1900, p.356): “Era a segurança mais do que os interesses econômicos da população que era considerado”⁴⁴.

Uma interferência mais direta dos estados no negócio ferroviário, porém, encontrava obstáculos judiciais. Conforme exposto em Kanazawa e Noll (1994, p.16), as cortes viam os acordos entre as ferrovias e os estados como contratos, os quais não podiam ser alterados unilateralmente pelo estado através da aprovação de novas leis. A base para este argumento

⁴⁴ *It was the safety rather than the economic interests of the people that were held in mind.*

era a decisão da Suprema Corte no caso Dartmouth College em 1819, a qual determinava que uma licença corporativa era um contrato entre a empresa e o estado, e seu enfraquecimento violava a constituição dos Estados Unidos.

Segundo Kanazawa e Noll (1994, p.17), a única situação em que as cortes autorizavam leis que mudassem os acordos judiciais era quando as licenças concedidas às companhias ferroviárias ou a constituição estadual incluíam uma disposição que explicitamente permitisse a revisão das licenças. Tal fato fez com que vários estados incluíssem cláusulas que reservavam às legislaturas o poder de alterar ou revogar leis que tratavam de questões relacionadas às ferrovias. Dois exemplos podem ser citados. O primeiro é o caso de Wisconsin, relatado por Buck (1913, p.179):

A convenção que moldou uma constituição para o novo estado de Wisconsin, em 1848, levando em conta a decisão do *Dartmouth College*, inseriu uma reserva no artigo daquele instrumento relativo à criação de empresas que estabelecia que “todas as leis gerais ou atos especiais, decretadas nos termos desta seção, podem ser alteradas ou revogadas pela legislatura em qualquer momento após a sua aprovação”.⁴⁵

O segundo é o de Iowa, exposto por Kanazawa e Noll (1994, p.17):

(...) a Convenção Constitucional de Iowa de 1857 adotou uma disposição segundo a qual “a Assembleia Geral terá o poder de alterar ou revogar todas as leis para a organização ou a criação de empresas, ou a concessão de privilégios especiais e exclusivos ou imunidades, pelo voto de dois terços de cada seção da Assembleia Geral”.⁴⁶

Em resumo, tem-se que, neste período, problemas de corrupção e endividamento excessivo dos estados motivaram o aparecimento de algumas leis que buscavam regular a concessão e a operação das ferrovias. Adicionalmente, em alguns estados do leste - entre os quais

⁴⁵ *The convention which framed a constitution for the new state of Wisconsin in 1848, mindful of the Dartmouth College decision, inserted a reservation in the article of that instrument concerning the creation of corporations which provided that "all general laws or special acts, enacted under the provisions of this section, may be altered or repealed by the legislature at any time after their passage.*

⁴⁶ (...) *the Iowa Constitutional Convention of 1857 adopted a provision by which "the General Assembly shall have the power to amend or repeal all laws for the organization or creation of corporations, or granting of special or exclusive privileges or immunities, by a vote of two-thirds of each branch of the General Assembly.*

Connecticut, Vermont e Maine - foram aprovadas leis que criavam agências no intuito de assegurar um funcionamento seguro dos trens.

Além disso, segundo Clark (1891, p.17), na medida em que o sistema de ferrovias entrou em funcionamento, o que ocorreu primeiro na costa leste, começou-se a perceber que a concorrência não iria limitar o poder das corporações ferroviárias. Com efeito, o fato de vários estados terem declarado em suas constituições que a legislatura estadual deveria ter total poder para agir em assuntos relacionados às ferrovias, mostra claramente que a necessidade de, de alguma forma, restringir o comportamento das ferrovias havia aumentado (Clark, 1891, p.20).

Convém notar que estas medidas restritivas não incidiam sobre a questão das tarifas. Neste sentido, no âmbito da teoria de Knight, pode-se dizer que o arranjo institucional adotado para estruturar as relações entre as ferrovias e seus usuários até 1870 era essencialmente informal, tendo em vista que as negociações ocorriam em um mercado livre e sem restrições, com o apoio apenas informal do Estado.

iii) Período de “interferência dos estados ou controle através de agências”: 1870-1890

A partir de 1870, como resultado da pressão popular exercida, sobretudo, por parte dos agricultores através do Movimento Granger, as tentativas de regular as tarifas cobradas pelas ferrovias ganharam força. Nas subseções que se seguem será apresentada a agitação política que deu origem às primeiras agências reguladoras. Para este efeito, a primeira subseção apresenta o Movimento Granger, a segunda expõe o combate dos agricultores contra o monopólio das ferrovias, a terceira, descreve as leis - conhecidas como leis Granger - aprovadas no intuito de restringir o comportamento das ferrovias, a quarta relata a reação das

companhias ferroviárias a estas leis, a quinta apresenta os dois modelos de agência estadual existentes à época, e, para finalizar, a sexta seção aborda a passagem para a regulação federal.

3.2.1 O Movimento Granger

Conforme relata Buck (1913, p.40), autor de uma extensiva obra sobre este movimento, a ordem dos “Patronos da Lavoura” (*Patrons of Husbandry*), popularmente conhecida como movimento Granger, foi uma aliança de agricultores americanos criada em 1867 por Oliver Hudson Kelley.

Originalmente, a ideia do movimento era proporcionar a seus membros benefícios de ordem social e intelectual, no entanto, as atividades que proporcionavam ganhos financeiros acabaram prevalecendo.

Embora a ideia original dos fundadores pareça ter sido a de que os benefícios da ordem a seus membros seriam essencialmente sociais e intelectuais, logo se tornou aparente que o desejo por vantagens financeiras se revelaria um incentivo muito maior para induzir os agricultores a aderir. Isto logo levou a duas formas de atividade (...): em primeiro lugar a esforços para garantir um transporte mais barato; e, em segundo, à introdução de todos os tipos de esquemas de cooperação na compra de insumos, comercialização de produtos agrícolas, seguros, e até mesmo na fabricação de ferramentas agrícolas.⁴⁷ (Buck, 1913, p.52)

Segundo Buck (1913, p.9), estas áreas de atuação do movimento correspondiam exatamente ao desejo dos agricultores, uma vez que, nesta época, a prosperidade de um agricultor dependia não apenas de sua capacidade de produção, como também de sua capacidade de fazer chegar a safra ao consumidor de forma barata e em troca obter a variedade de artigos necessária ao seu consumo. Neste contexto, os agricultores buscavam reduzir os gastos com

⁴⁷ *Although the original idea of the founders appears to have been that the benefits of the order to its members would be primarily social and intellectual, it very soon became apparent that the desire for financial advantages would prove a far greater incentive to induce the farmers to join. This early led to two forms of activity (...): first, the efforts to secure cheaper transportation; and, secondly, the introduction of all sorts of schemes for cooperation in the purchase of supplies, the marketing of farm products, insurance, and even in the manufacture of agricultural implements.*

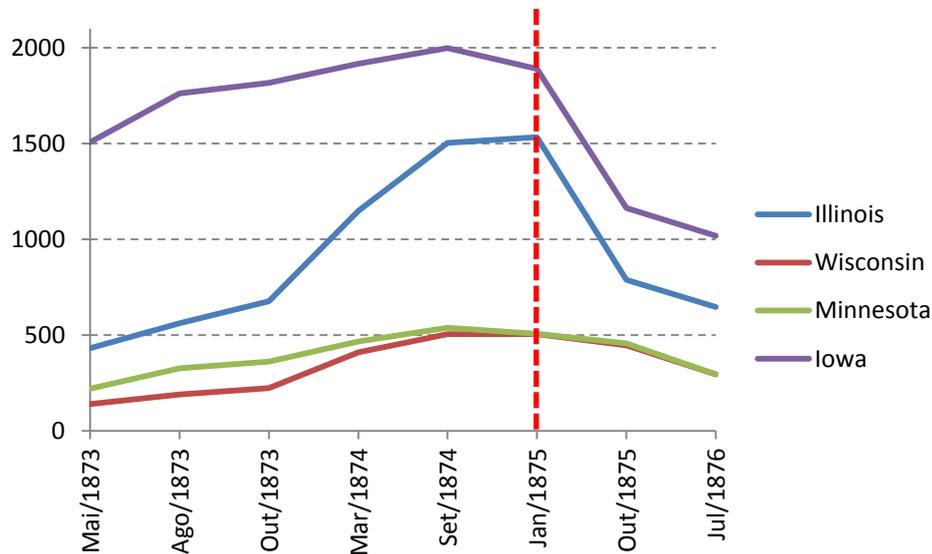
transporte e com os intermediários que estavam entre os produtores e os consumidores. Assim, além de combater o poder de monopólio das ferrovias, a ideia do movimento era criar cooperativas de compra e venda com o objetivo de reduzir preços e comissões (Buck, 1913, p.53).

Em decorrência, principalmente, dessa ênfase então posta sobre os ganhos financeiros que poderia proporcionar, a ordem começou a crescer vigorosamente em 1872, com destaque para os estados da região meio-oeste e algumas partes da região sul. Neste ano, 1150 granges, como eram chamadas as unidades locais, foram organizados em comparação a 132 no ano anterior (Buck, 1913, p.53). No início de 1873, 1.362 granges haviam sido estabelecidos ao passo que ao seu fim, o número atingido era de 10.029, o que representa um aumento de mais de 600% durante o ano. Em janeiro de 1875 o movimento atingiu o seu auge, com 21.697 granges pelo país, e, logo em seguida começou a declinar.

O gráfico abaixo, elaborado com base nos dados apresentados por Buck (1913, p.58-59), mostra a evolução do movimento nos estados de Illinois, Iowa, Minnesota e Wisconsin, nos quais o movimento assumiu especial importância política. Conforme atestam Kanazawa e Noll (1994, p.21) estes estados ficaram conhecidos como “estados Granger” (*Granger states*).

GRÁFICO 3.1

Número de Granges nos estados Granger



Fonte: Buck, 1913, p. 58-59

A partir de 1875, no entanto, o movimento Granger enfraqueceu-se. De acordo com Buck (1913, p.73), o forte declínio apresentado nesta época está ligado à falência das empresas cooperativas criadas pelo movimento, o que deixou para trás um ônus de dívidas e descrédito.

Desta forma, a atuação relevante do movimento Granger se deu na primeira metade da década de 1870. Com efeito, o movimento Granger, juntamente com outros movimentos da classe agrícola, foi fundamental para o processo de mudança institucional que deu origem às agências reguladoras, como será visto a seguir.

3.2.2 O Combate ao Monopólio das Ferrovias

Embora tenha atuado em outras áreas, Buck (1913) destaca que a mais conhecida das causas defendidas pelo movimento Granger foi o seu esforço para combater os abusos de monopólio

exercidos pelas companhias ferroviárias, sujeitando-as ao controle do Estado (Buck, 1913, p.123). Segundo este autor, entre as queixas dos agricultores estão os já mencionados casos de corrupção envolvendo as ferrovias, a cobrança de preços abusivos e a prática de brutal discriminação na fixação de tarifas.

Esta questão da discriminação de tarifas era bastante controversa, e favorecia os consumidores maiores e mais urbanos. A este respeito, Kanazawa e Noll (1994, p.19) relatam que os agricultores de comunidades rurais pagavam relativamente mais para transportar sua produção até a cidade grande mais próxima do que no trecho mais longo da viagem até o porto. Isso ocorria porque, conforme já mencionado na seção 3.1, ao final da década de 1860, o transporte de grãos entre as principais cidades do meio-oeste e os portos da costa leste era competitivo, primeiro, porque várias ferrovias faziam este trajeto, e segundo, porque o transporte hidroviário pelos grandes lagos ou pelo rio Mississippi era uma alternativa viável às ferrovias. No entanto, a maioria das comunidades rurais não tinha acesso ao transporte hidroviário e era servida por apenas uma ferrovia, permitindo às ferrovias exercer seu poder de monopólio nestes trajetos secundários.

De acordo com Kanazawa e Noll (1994, p.20-21), à época, a única alternativa aos agricultores que se sentiam prejudicados por práticas monopolísticas como esta era recorrer à justiça comum. Assim, abriam-se processos contra as ferrovias pelo diferencial de preços entre curta e longa distância que não se justificasse com base em custos.

Nos termos da teoria apresentada em North (1900), pode-se dizer que estas práticas de discriminação de preços pelas ferrovias faziam com que os agricultores se sentissem perdedores relativos nas trocas econômicas com as ferrovias.

McLean (1900, p.354) observa que, apesar de haver queixas por toda parte dos EUA, o descontentamento com os abusos de monopólios exercidos pelas ferrovias tomou uma forma

mais ativa no meio-oeste. Conforme relata Buck (1913), como resultado do esforço da classe agrícola organizada, no início dos anos 1870, foram aprovadas leis para regular as ferrovias nos estados de Illinois, Minnesota, Wisconsin e Iowa. Tais leis ficaram conhecidas como “leis Granger” (*Granger laws*).

É importante ressaltar que a classe agrícola organizada não se restringiu ao movimento Granger. Desse modo, tal como em Buck (1913, p.158), neste trabalho o termo “leis Granger” se refere às leis que buscavam restringir o comportamento das ferrovias aprovadas no começo dos anos 1870 como resultado do esforço da classe agrícola organizada. O termo não se limita, portanto, apenas às leis de 1873 e 1874, as quais foram aprovadas por influência direta do movimento Granger, mas abrange também as leis anteriores e precursoras a estas que foram aprovadas por influência de outras formas de organização dos agricultores. Como exemplo, pode-se citar a influência do “Clube Legislativo dos Agricultores” (*Legislative Farmers’ Club*) na aprovação das leis de 1871 no estado de Illinois (Buck, 1913, p.144).

Com efeito, a campanha pela regulação das ferrovias teve início antes de o movimento Granger conquistar importância. Tal fato, porém, não minimiza a importância deste movimento, muito menos o da classe agrícola organizada como um todo. Nesse sentido, Buck afirma:

Logo, é provável que houvesse legislação sobre o assunto [a regulação das ferrovias] mesmo sem o acompanhamento do movimento para a organização dos agricultores. Por outro lado, não há dúvida que a influência dos agricultores organizados foi a principal força por trás destes movimentos de regulação das ferrovias, dando-lhes muitos dos seus aspectos distintivos.⁴⁸ (Buck, 1913, p.124)

⁴⁸ *Thus it is probable that there would have been legislation on the subject even without the accompanying movement for agricultural organization. On the other hand, there is no doubt that the influence of the organized farmers was the principal force back of these movements for railway regulation, giving to them many of their distinctive aspects.*

Assim sendo, na próxima subseção, serão descritas as principais leis aprovadas nesta época no intuito de restringir o comportamento das ferrovias. O relato das leis Granger a ser apresentado tem por base a abrangente descrição dessa legislação feita em Buck (1913).

3.2.3 As Leis Granger

Em 1870, a população do estado de Illinois, sob influência das reivindicações dos agricultores, aprovou uma nova constituição na qual as ferrovias e os armazéns eram declarados bens públicos e sujeitos às regras e regulações previstas na lei. Em suas disposições, a nova constituição determinava que a legislatura estadual aprovasse leis que fixassem tarifas máximas justas, corrigissem abusos e prevenissem discriminações injustas nas tarifas para o transporte de passageiros e de carga nas diferentes ferrovias do estado.

Assim, em cumprimento às determinações da constituição e diante da influência do Clube Legislativo dos Agricultores, em 1871, a legislatura de Illinois aprovou leis que regulavam as ferrovias e os armazéns de grãos. Entre as leis aprovadas estavam uma lei que estabelecia tarifas máximas para o transporte de passageiros no estado, uma lei que impedia a discriminação injusta de preços e a cobrança de preços abusivos nas tarifas de frete, uma lei que estabelecia tarifas máximas para a armazenagem de grãos e uma lei que criava a “Agência de Ferrovias e Armazéns” (*Railroad and Warehouse Commission*). Esta agência era composta por três delegados que deveriam ser apontados pelo governador para um mandato de dois anos, sendo sujeitos à destituição a critério do próprio. Sua função era supervisionar ferrovias e armazéns, estando entre as suas atribuições determinar o formato dos relatórios que as companhias ferroviárias deveriam fazer anualmente à agência e examinar as condições e a gestão das estradas de ferro com respeito à segurança e acomodação do público. As

informações coletadas pela agência deviam ser apresentadas em um relatório anual ao governador.

Nas leis aprovadas em 1871, as cláusulas que determinavam punições para o caso de desobediência diferiam consideravelmente umas das outras, sendo, no geral, inadequadas e por vezes inexistentes. Diante disso, em 1873, com a classe dos agricultores bem mais organizada em virtude da expansão do movimento Granger e dos clubes de agricultores no estado, havia uma forte demanda para que se garantisse o cumprimento das leis de 1871 e para que se aprovassem leis adicionais mais rigorosas.

Em fevereiro de 1873, porém, a lei de 1871 que condenava a cobrança de preços abusivos e a discriminação injusta foi declarada inconstitucional devido a problemas de especificação. De fato, esta lei condenava qualquer tipo de discriminação e não apenas as injustas, não permitindo que as companhias ferroviárias praticassem a discriminação de preços em caso algum. Tal fato mobilizou os agricultores e culminou na aprovação de outra lei para controlar as ferrovias em maio de 1873. A nova lei, que substituía e revogava as leis de 1871, corrigia várias imprecisões de suas predecessoras, como a especificação de discriminação injusta e a atribuição de punições para o caso de desobediência de suas determinações. Entretanto, a mais importante mudança introduzida pela lei de 1873 foi ter atribuído à agência estadual a tarefa de estabelecer uma tabela de tarifas máximas a ser cobrada por cada ferrovia, fazendo surgir a primeira agência reguladora com poder de regular tarifas.

No estado de Minnesota, a trajetória foi parecida. Neste estado, atendendo-se à demanda para proteger os produtores do estado, foi aprovada, em 1871, uma lei que fixava tarifas máximas para o transporte de passageiros e de carga no estado. Esta lei, porém, não foi colocada em prática, o que fez crescer a demanda por um controle efetivo do Estado sobre as ferrovias. Em 1874, com o triunfo do movimento Granger nas eleições para a legislatura estadual, foi

aprovada uma nova lei que, baseando-se na lei de Illinois de 1873, estabelecia uma agência estadual encarregada de determinar as tarifas máximas.

Em Wisconsin, a pressão do movimento Granger resultou na aprovação, em 1874, de duas leis que buscavam restringir o comportamento das ferrovias. A primeira lei, chamada de lei Potter, fixava tarifas máximas para as tarifas ferroviárias. Esta lei foi bastante contestada pois as tarifas que ela estabelecia eram muito abaixo daquelas até então praticadas pelas ferrovias neste estado. A lei Potter dividia as ferrovias em classes e, para cada classe, era fixado um teto nas tarifas de passageiro. Em relação ao frete, os produtos transportados eram divididos em classes e as tarifas máximas estabelecidas levavam em consideração a classe das ferrovias e a classe do produto em questão. Além disso, esta lei criava uma agência estadual que tinha o poder de reduzir tarifas e reclassificar os produtos de frete. Já a segunda lei, que ficou conhecida como lei “anti-passe”, proibia discriminações injustas de preços, a fusão de ferrovias paralelas ou concorrentes e a emissão de passes livres a oficiais do estado, juízes e membros da legislatura.

Por fim, o estado de Iowa também aprovou, sob influência do movimento Granger, em 1874 uma lei que fixava tetos tarifários para as tarifas ferroviárias. A lei das ferrovias de Iowa, que continha tabelas minuciosas e elaboradas para o estabelecimento de tarifas máximas, permaneceu mais tempo em vigor do que as leis semelhantes aprovadas em outros estados. Com efeito, esta lei só veio a ser revogada com a criação da primeira agência reguladora neste estado, em 1878, a qual tinha poderes apenas de supervisão.

De um modo geral, todas as leis descritas acima enfrentaram forte oposição por parte das ferrovias, o que será descrito na próxima seção.

3.2.4 A Reação das Companhias Ferroviárias

Conforme relata Buck (1913), as companhias ferroviárias recorreram à justiça para contestar as leis, sob o argumento de que a regulação expropriava o seu capital investido. Além disso, buscaram tornar a legislação impopular fazendo com que ela parecesse contrária aos interesses do estado. O principal argumento neste sentido era que as leis teriam o efeito de parar a expansão da malha ferroviária:

“[na campanha para revogação das leis] Afirmava-se desde o início do movimento que qualquer interferência nas ferrovias impediria todas as construções no estado, retardando o seu desenvolvimento; afirmava-se que os capitalistas do leste e estrangeiros não mais investiriam dinheiro em ferrovias em um estado no qual as estradas eram passíveis de regulação, o que praticamente equivalia a um confisco.”⁴⁹ (Buck, p.154, 1913).

As ações movidas pelas ferrovias culminaram na Suprema Corte. O primeiro processo a ser julgado envolvia a firma de armazéns de *Chicago Munn e Scott* e o estado de Illinois, e surgiu a partir da recusa da primeira em cumprir a lei que regulava os armazéns aprovada em 1871 (Buck, 1913, p.143). Em sua decisão, em 1877, a corte julgou constitucional a lei dos armazéns de 1871, validando a regulação de tarifas de produtores de grãos e armazéns pelo estado de Illinois. Com isso, conforme destacam Viscusi *et ali* (2005, p.363), essa decisão de 1877 para o caso *Munn versus Illinois* foi um marco para a regulação econômica exercida pelo Estado.

Tal como atestado em Kanazawa e Noll (1994), até então, o principal argumento contra a regulação econômica estadual baseava-se em cláusulas constitucionais tanto estaduais quanto federais que protegiam a inviolabilidade dos contratos. Além disso, as empresas também argumentavam que a regulação estadual violava a 14^a emenda à constituição federal, a qual

⁴⁹ [in the campaign for the repeal of the law] It was asserted from the beginning of the movement that any interference with the railroads would prevent all further construction in the state and thus retard its development; it was asserted that eastern and foreign capitalists would no longer invest money in railroads in a state in which the roads were liable to regulation which practically amounted to confiscation.

impedia os estados de destituir qualquer pessoa de sua vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo de lei. A partir do caso *Munn*, porém, a corte determinou que restrições ao uso da propriedade revestida de interesse público não se contrapunham à 14ª emenda e, portanto, podiam ser reguladas por estatutos estaduais.

Como a lei que regulava os armazéns de grãos foi aprovada juntamente com outras leis que regulavam ferrovias, em 1871, a contestação legal da constitucionalidade da regulação das ferrovias foi rejeitada pela corte imediatamente após o caso *Munn*. No caso das ferrovias, Kitch e Bowler (1979, p.343) observam que a corte declarou aceitar a regulação a não ser em casos em que sua licença explicitamente a isentasse disso, o que se mostrou não ocorrer em nenhum caso. Por conseguinte, Kanazawa e Noll (1994, p.17) destacam que estas decisões foram importantes por reverter o precedente de que os estados deveriam reservar nas próprias licenças o direito de mudá-las ou teriam que conviver com elas para sempre.

Destarte, Buck (1913, p.151) afirma que essa confirmação da constitucionalidade das leis Granger representava a confirmação do direito do Estado impedir discriminações injustas e cobranças abusivas mesmo quando a licença das companhias ferroviárias expressamente conferia a estas o direito de estabelecer suas tarifas.

Sanders (1999, p.183), porém, relata que, apesar da legitimação definitiva pela Suprema Corte, o poder político das ferrovias e sua queixa de que as leis Granger contribuíram para a difícil situação em que se encontravam na depressão pós 1873, enfraqueceram severamente os esforços para regular as ferrovias no final da década de 1870.

A este respeito, Kanazawa e Noll (1994, p.22) observam que, em três dos estados Granger - Minnesota, Wisconsin e Iowa - as leis já estavam revogadas ou enfraquecidas ao final da década de 1870. Em Minnesota a legislatura substituiu a lei de 1874, que criava uma agência com poder para fixar tarifas máximas, por um decreto em 1875 que estabelecia a figura de um

único funcionário encarregado de supervisionar as ferrovias e que apenas proibia a discriminação de preços e a cobrança de preços exorbitantes para o transporte de passageiros e carga. Tal ato acabou por levar de volta às cortes estaduais o poder de controlar abusos de monopólio. Do mesmo modo, a lei Potter do estado de Wisconsin, aprovada em 1874 e conhecida por ser a mais severa das leis Granger, foi revogada em 1876 (Detrick, 1903). Em Iowa, a lei aprovada em 1874 que estabelecia tarifas máximas para as tarifas ferroviárias foi revogada em 1878 (Buck, 1913, p.178).

Kanazawa e Noll (1994, p.22) destacam, porém, que, apesar de igualmente contestadas pelas ferrovias, as leis Granger do estado de Illinois não foram revogadas e acabaram servindo de exemplo para muitos estados a oeste do Mississippi. Com isso, através da lei aprovada em 1873, Illinois se tornou o primeiro estado a estabelecer uma agência regulatória econômica permanente.

De acordo com Buck (1913, p.149) tal lei foi um avanço na regulação de tarifas por apresentar uma solução mais flexível do que as tentativas de estabelecer tarifas máximas por meio de legislação direta.

“Foi certamente um avanço em relação à solução proposta pelo senador estadual Vaughn, e depois adotada em diversos estados Granger, de ter a tabela de tarifas máximas decretadas pelo legislador. A agência estava, sem dúvida, em uma posição melhor para elaborar uma tabela imparcial do que o poder legislativo, e um elemento de flexibilidade desejável foi acrescentado pela cláusula que permitia à agência alterar ou revisar as tabelas a qualquer momento.”⁵⁰

Na mesma linha, McLean (1900, p.356) observa que:

Enquanto a experiência dos estados do oeste tinha provado que leis que fixavam um máximo para as tarifas eram insatisfatórias, ela não enfraqueceu o desejo pela aplicação de uma política regulatória. Devido à dificuldade em se regular, seja

⁵⁰ *It was certainly an improvement upon the solution proposed by State Senator Vaughn, and afterwards adopted in several of the Granger states, of having the schedule of maximum rates enacted by the legislature. The commission was undoubtedly in a better position to draw up an equitable schedule than was the legislature, and a desirable element of flexibility was added by the provision allowing the commission to change or revise the schedules at any time.*

através de legislação inflexível, ou através da ação direta da legislatura, as atenções se voltaram para o sistema de regulação através de Agências.⁵¹

Cabe aqui destacar que, a partir do acima exposto, o processo de mudança institucional que deu origem ao modelo de agências reguladoras pode ser dividido em duas etapas. A primeira etapa ocorreu com a aprovação das leis de 1871 no estado de Illinois, as quais fixavam tetos tarifários e criavam uma agência para supervisionar as ferrovias e os armazéns. Já a segunda etapa ocorreu quando as leis de 1871 do estado de Illinois foram substituídas pela lei de 1873, que atribuía à agência a tarefa de fixar as tarifas máximas.

3.2.5 Os Dois Modelos de Agência

Conforme destacado na seção 3.2, antes da criação da agência de Illinois, já havia em alguns estados do leste agências encarregadas de supervisionar as ferrovias com o intuito de garantir a segurança da população. Clark (1891) relata que, em 1869, uma lei estadual estabeleceu em Massachusetts uma agência que além de supervisionar tinha o poder de arbitrar disputas envolvendo as ferrovias. Esta agência veio a se tornar um padrão para os estados do leste.

Do mesmo modo, Clark (1891) observa que a agência de Illinois se tornou um padrão entre os estados do meio-oeste e do sul. Tal agência foi estabelecida por lei em 1871 com a função de supervisão e, com a lei de 1873, passou a ter poder para regular tarifas. Segundo McLean (1900, p.368), a função de arbitragem foi incorporada um pouco mais tarde, em 1877, não por uma imposição legislativa, mas de forma espontânea, como resultado de uma apreciação mais abrangente das responsabilidades da agência em relação às ferrovias e ao público.

⁵¹ *While the experience of the Western States had proved that maximum rate laws were unsatisfactory it did not lessen their desire for the enforcement of a regulative policy. Owing to the difficulty of regulation, either through inflexible legislation or through the direct action of the legislature, attention was turned to the Commission system of regulation.*

McLean (1900, p.358-9) destaca ainda que a principal diferença entre as agências típicas do meio-oeste, como a de Illinois, e aquelas típicas do leste, como a de Massachusetts, é o fato de as primeiras terem poder para regular tarifas. No caso de Massachusetts, o único poder que a agência reguladora detinha em relação às tarifas era o de recomendar que elas fossem alteradas⁵². Já em relação às agências do meio-oeste, McLean (1900, p.361) esclarece que o poder de regular tarifas não significa estabelecer tarifas. Assim, estas agências não buscavam estabelecer as tarifas efetivamente cobradas. Elas apenas indicavam as tarifas máximas justas, as quais eram sujeitas a revisão de tempos em tempos. Além disso, as tarifas indicadas pela agência não eram definitivas, uma vez que, no caso de reclamação, o assunto poderia ser levado ao sistema judiciário para uma sentença final.

Destarte, as agências típicas do leste exerciam as funções de supervisão, arbitragem e recomendação. McLean (1900) se refere a elas como agências “consultivas” (*advisory*) ou “fracas” (*weak*) e Clark (1891) as chama de agências “supervisoras” (*supervisory*). As agências do oeste, por sua vez, exerciam as funções de supervisão, arbitragem e regulação. Elas são chamadas de agências “fortes” (*strong*) por McLean (1900) e de agências “reguladoras” (*regulative*) por Clark (1891).

Estes dois tipos de agência coexistiram no nível estadual a partir de 1873, quando a agência de Illinois recebeu a incumbência de regular as tarifas ferroviárias. A tabela abaixo, elaborada com base em Clark (1891), agrupa os estados americanos a partir das funções desempenhadas pela agência estadual no ano de 1891. As datas entre parênteses indicam o ano de criação da primeira agência naquele estado.

⁵² De acordo com McLean (1900, p.359-0), as tarifas cobradas por uma ferrovia eram, porém, sujeitas à revisão a qualquer momento pela Câmara Legislativa. Em Nova York, que seguia o modelo de Massachusetts, a agência não tinha qualquer poder sobre as tarifas, o qual era expressamente reservado à Câmara Legislativa. Estas revisões tarifárias realizadas pela Câmara eram sujeitas à cláusula de que as tarifas não deveriam ser reduzidas a ponto de produzir um dividendo de menos de 10% sobre o capital efetivamente gasto. A determinação sobre o dividendo produzido pelas tarifas deveria ser baseada em um relatório da agência.

TABELA 3.1

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
Supervisão e consultoria	Supervisão, consultoria e regulação	Avaliação para tributação	Sem agência reguladora
Massachusetts (1869)	Illinois (1871)	Arkansas (1881)	Virgínia
Connecticut (1853)	Iowa (1878)	Nova Jersey (1873)	Maryland
Vermont (1855 ⁵³)	Minnesota (1874)	Indiana (1881)	Delaware
Maine (1858)	Kansas (1883)		Louisiana
Nova York (1882)	Missouri (1875)		Nevada
Ohio (1867)	Califórnia (1876)		Montana
Rhode Island (1872)	Alabama (1881)		Washington
Michigan (1873)	Geórgia (1879)		Idaho
Wisconsin (1874 ⁵⁴)	Carolina do Sul (1881)		Wyoming
Virginia (1877)	Mississippi (1884)		Utah
Kentucky (1882)	New Hampshire (1844)		Novo México
Arizona (1891)	Dakota do Norte (1885 ⁵⁵)		Indiana
Colorado (1885)	Dakota do Sul (1885 ⁵⁶)		Oklahoma
	Oregon (1887)		Flórida ⁵⁷
	Texas (1891)		Tennessee ⁵⁸
	Nebraska (1885)		
	Carolina do Norte (1891)		

Fonte: Clark (1891)

O estado da Pensilvânia tinha, em 1891, uma agência com a função de coletar estatísticas. Sua primeira agência foi criada em 1874.

De acordo com McLean (1900, p.359), estes dois tipos de agência também diferiam quanto aos mecanismos para fazer cumprir suas decisões. Enquanto as agências típicas do meio-oeste usavam a coerção para fazer cumprir as suas decisões, a agência de Massachusetts contava com a opinião pública para este fim. Nesse caso, o território compacto de Massachusetts, sua grande densidade populacional e a proximidade com a costa eram favoráveis para difundir o poder regulatório da opinião pública. No meio-oeste, porém, onde faltava um meio de transporte alternativo, a opinião pública não era tão organizada e, por isso, mais confiança foi posta na regulação legislativa. Além disso, como a maior parte do capital investido nas

⁵³ Composta por apenas um membro.

⁵⁴ Criada sob a lei Potter.

⁵⁵ Agência Territorial.

⁵⁶ Agência Territorial

⁵⁷ Teve sua agência abolida em 1891.

⁵⁸ Teve sua agência abolida em 1885.

ferrovias do sul e do meio-oeste pertencia a investidores do leste e da Europa, essa distância física entre os donos do capital e a população desses estados tornava a administração das companhias ferroviárias do meio-oeste menos prontamente suscetível à opinião pública.

Os estados do meio-oeste, no entanto, chegaram a testar as agências “consultivas”. Conforme relata McLean (1900, p.369), Iowa adotou uma agência “consultiva” de 1878 a 1888, mas foi forçada a desistir porque este tipo de agência não conseguiu lidar com as condições que enfrentou. Em relação a esta experiência, Buck (1913, p.179) destaca que o fato de a agência “consultiva” não ter conseguido conter os abusos na administração das ferrovias deu margem a uma agitação que culminou no estabelecimento de uma agência do tipo “reguladora” em 1888.

Por fim, McLean (1900, p.362) observa que outra diferença essencial entre os dois tipos de agência estava relacionada às cláusulas para a regulação da construção e da capitalização das ferrovias. Nos estados do leste, onde a construção das ferrovias se consolidou primeiro, os males da construção desregulada foram percebidos antes, por isso, atribuiu-se às agências o poder sobre a concessão de licenças para a construção de novas ferrovias e sobre a emissão de ações e títulos. Por conseguinte, a cláusula na legislação de Massachusetts que conferia à agência poder sobre a concessão de licenças também era encontrada, de uma forma geral, nas legislações de Maine, Connecticut, Nova York e New Hampshire. Visava-se, assim, garantir que a construção de uma nova ferrovia era motivada pelo interesse público e que cuidado suficiente fora tomado para prevenir o licenciamento de empresas que fossem essencialmente esquemas especulativos. No oeste e no sul, porém, a visão era que a construção de ferrovias não se dava de forma rápida o suficiente, o que permitia às companhias ferroviárias argumentarem que projetos de regulação da construção tenderiam a desencorajá-la.

A despeito das diferenças apontadas acima, ambos os modelos de agência tiveram em comum a objeção por parte das ferrovias. Neste sentido, Adams (1878, p.136) destaca que, em 1871, quando a agência de Massachusetts sugeriu às ferrovias uma revisão de tarifas, o gerente geral de uma das ferrovias respondeu dizendo que “ele não tinha suposto, e não supunha agora, que a agência pretendesse seriamente aconselhar os treinados e experientes gerentes das ferrovias sobre os detalhes de seu dever”⁵⁹. Na mesma linha, este autor observa que, no meio-oeste, no período de 1872-73, o comportamento das ferrovias em relação às agências era de oposição.

Contudo, conforme relata Buck (1913, p.152), este sentimento de hostilidade das ferrovias foi gradualmente moderado após a decisão da Suprema Corte que atestou a constitucionalidade da regulação de tarifas pelas agências. Neste sentido, segundo McLean (1900, p.368), aos poucos, as agências que executaram políticas contínuas se estabeleceram na posição de tribunais imparciais em relação aos interesses de ambas as partes e, através do poder mediador exercido por meio de acordos, foram capazes de prevenir o acirramento de disputas. Com efeito, ao desempenhar estas funções e fornecer informações sobre o negócio ferroviário ao público, as agências trouxeram uma relação mais harmoniosa entre o público e as ferrovias.

Finalmente, McLean (1900, p.368) observa que, de um modo geral, as agências “fortes” foram capazes de corrigir preços abusivos e discriminações. Elas, em parte, tiveram sucesso em harmonizar as diferenças entre tarifas interestaduais e intraestaduais, colaborando, assim, para os interesses dos produtores locais. Ademais, ambos os tipos de agência exerceram controle sobre assuntos relacionados à segurança pública e ao bem-estar. Contudo, segundo este autor, o mais importante serviço fornecido pelas agências teria sido o de ratificar para o público em geral o reconhecimento dos limites do princípio da concorrência no negócio ferroviário.

⁵⁹ *he had not supposed, and did not now suppose that the Commission intends to seriously attempt advising the trained and experienced managers of roads in this Commonwealth upon the details of their duty.*

3.2.6 O Início da Regulação Federal

A regulação estadual, no entanto, foi enfraquecida pela decisão da Suprema Corte no caso *Wabash, St. Louis e Pacific Railroad Co. versus Illinois*, em 1886. Conforme exposto em Kanazawa e Noll (1994, p.18), a partir desta decisão, o estado de Illinois não poderia regular as tarifas de uma atividade comercial que ultrapassasse as suas fronteiras porque isto violaria a proibição constitucional de interferência dos estados no comércio interestadual. Logo, esta decisão impedia que os estados corrigissem o diferencial de preços entre tarifas de curta e longa distância, pois não poderiam mais regular as tarifas dos trajetos de longa distância.

Conseqüentemente, segundo Kanazawa e Noll (1994, p.18), a decisão do caso *Wabash*, como ficou conhecida, forneceu um incentivo político adicional para o início da regulação federal, alguns meses depois, com a aprovação da “Lei Interestadual de Comércio” (*Interstate Commerce Act*).

Destarte, Kanazawa e Noll (1994, p.22) ressaltam que foi somente a partir do caso *Wabash* e da aprovação Lei de Comércio Interestadual, em 1887, que as leis Granger foram restringidas, tendo a regulação dos trechos intraestaduais de trajetos interestaduais passado para a esfera federal. No entanto, a lei federal assemelhava-se às leis Granger ao limitar o diferencial entre as tarifas de curta e longa distância e estabelecer uma agência – a Agência Interestadual de Comércio – para controlar as tarifas.

Por fim, para ilustrar a percepção a respeito do modelo de agências reguladoras nesta época, logo após o estabelecimento da agência federal, cabe citar Clark (1891, p.47):

Assim, é necessário reconhecer o fato de que o trabalho de regulação do setor de transporte nos Estados Unidos ainda não está completo. O sistema de agências ainda não alcançou suas plenas possibilidades. Um vasto campo existe para se exercer seus poderes potenciais e testar sua capacidade e sua força. O fim e o objetivo do sistema de agências reguladoras, tanto estadual quanto nacional, e a interdependência de ambos ainda estão por ser construídos, tal como o presente sucesso, por mudanças graduais, medidas experimentais, crescimento constante em direção à uniformidade, harmonia e cooperação. Sua história, no entanto, comprova

a sua permanência, e é seguro concluir que a regulação por agências é uma boa política, a qual requer expansão para assegurar a perfeição.⁶⁰

O trecho acima mostra que Clark, no final do século XIX, considerava que o modelo de agências reguladoras, embora necessitasse de ajustes, era um arranjo institucional promissor. A ampla difusão desse modelo em vários países do mundo durante o século XX provou que Clark estava certo.

3.3 Conclusão

A partir do levantamento histórico apresentado acima, tem-se que o conflito distributivo entre agricultores e ferrovias é peça fundamental para explicar o processo de mudança institucional que deu origem às agências reguladoras.

Grosso modo, as reivindicações dos agricultores levaram à substituição do livre mercado por uma estrutura institucional que buscava restringir o comportamento das ferrovias. Neste contexto, o modelo de agências reguladoras foi uma das alternativas institucionais concebidas à época. Entre os seus pontos fortes destacava-se a flexibilidade e o monitoramento contínuo de possíveis violações às regras.

Tal alternativa, por sua vez, provou ser uma solução duradoura e, o modelo de agências se expandiu para outros estados. Passados quatorze anos após a criação da primeira agência no estado de Illinois, foi criada a primeira agência reguladora federal nos Estados Unidos.

⁶⁰ *Thus it is necessary to recognize the fact that the work of regulating the transportation industry in the United States is not yet complete. The commission system has not yet attained its full possibilities. A wide field exists in which to exercise its potential powers and test its ability and strength. The end and aim of the commission system of regulation, both state and national, and the interdependence of both are yet to be wrought out - as the present success has been - by gradual changes, tentative measures, steady growth toward uniformity, harmony and cooperation. Its history, however, proves its permanency, and it is safe to conclude that regulation by commission is a sound policy, requiring expansion to secure perfection.*

Análise e Conclusão

No início da década de 1870, os agricultores, insatisfeitos com os abusos de monopólio praticados pelas ferrovias, pleiteavam uma intervenção do Estado no intuito de contê-los. Esta reivindicação ganhou força com a organização dos agricultores, sobretudo através do movimento Granger, levando vários estados do meio-oeste americano a adotar medidas que buscavam restringir o comportamento das ferrovias. Em meio a este contexto, o estado de Illinois aprovou em 1871 leis que fixavam tetos tarifários e criavam uma agência para supervisionar ferrovias e armazéns. No entanto, como as cláusulas contidas nestas leis para determinar punições para o caso de desobediência eram inadequadas, a mobilização dos agricultores continuou, culminando na aprovação de uma nova lei para controlar as ferrovias em 1873. Esta lei de 1873, ao atribuir à agência a tarefa de fixar as tarifas máximas, deu origem ao modelo institucional de agências reguladoras.

Desta forma, o processo de mudança institucional que deu origem às agências reguladoras pode ser dividido em duas etapas. A primeira etapa ocorreu com a aprovação das leis de 1871 no estado de Illinois, as quais fixavam tetos tarifários e criavam uma agência para supervisionar ferrovias e armazéns. Já a segunda etapa ocorreu quando as leis de 1871 do estado de Illinois foram substituídas pela lei de 1873, que atribuía à agência a tarefa de fixar as tarifas máximas.

No âmbito da teoria de Knight e considerando-se a sua visão a respeito das regras informais, a primeira etapa da mudança consistiu na substituição do arranjo institucional informal inicialmente adotado para estruturar as negociações entre ferrovias e usuários por um arranjo institucional formal. De acordo com este autor, tal mudança seria explicada pela alteração da assimetria de poder em favor dos desfavorecidos pelas regras informais inicialmente vigentes.

No caso em questão, o arranjo informal inicial, no qual as negociações ocorriam em um mercado livre e sem restrições, beneficiava as ferrovias em detrimento dos agricultores. Entretanto, a organização dos agricultores, em especial por meio do movimento Granger, fortaleceu este grupo frente às ferrovias. Diante desse fortalecimento, os agricultores baseando-se em cálculos objetivos a respeito dos benefícios esperados decidiram recorrer ao Estado no intuito de mudar as regras vigentes. Tal processo resultou na aprovação das leis Granger em vários estados do meio-oeste americano, em particular nas leis de 1871 do estado de Illinois, as quais buscavam estabelecer restrições ao comportamento das ferrovias através do poder coercitivo do Estado.

A segunda etapa, por sua vez, envolveu a substituição de um arranjo institucional formal por outro. Embora Knight não se aprofunde no assunto, este autor destaca a importância do mecanismo que garante o cumprimento das regras na escolha estratégica de um arranjo institucional por parte dos atores sociais. Desse modo, pode-se inferir que a substituição de um arranjo formal por outro estaria relacionada à necessidade de melhor coibir possíveis violações das regras para garantir o seu cumprimento. Logo, a principal motivação para a aprovação da lei de 1873 em substituição da lei de 1871 seria o fato de os mecanismos que garantiriam o cumprimento das leis de 1871, no caso, as cláusulas que determinavam as punições, serem inadequadas, o que tornava as leis ineficazes.

Por outro lado, no âmbito da explicação apresentada em North (1990), tem-se que ambas as etapas do processo de mudança institucional que deu origem às agências consistiram em processos de mudança institucional formal, pois nelas os agentes recorreram ao processo político para mudar as regras em vigor. Desta forma, tais etapas exigiram uma aplicação considerável de recursos e a mobilização de um grande grupo de pessoas, superando-se o problema do caroneiro.

Na primeira etapa, a principal motivação para a mobilização dos agricultores foi a sua percepção como perdedores relativos nas trocas econômicas com as ferrovias, em consequência da estrutura de preços relativos existente. Embora tal percepção não precisasse estar necessariamente relacionada a fatos objetivos, certamente, as práticas de discriminação de preços empregadas pelas ferrovias foram fundamentais para endossá-la. Assim, diante desta percepção, os agricultores, baseando-se em estimativas de custos e benefícios, decidiram recorrer ao processo político para mudar as regras em vigor. Além disso, consideraram vantajoso dedicar recursos a uma organização intermediária, no caso, o movimento Granger, no intuito de realizar os ganhos potenciais da mudança política. Já na segunda etapa, tendo em vista que a mudança de regras da primeira etapa não surtira o efeito esperado, os agricultores, ainda se sentindo perdedores relativos, se mobilizaram mais uma vez com o objetivo de modificar as regras em vigor.

Esta análise é corroborada pelo próprio North em um breve comentário ilustrativo apresentado no “*Institutions*”. Segundo este autor:

[os atos legislativos resultantes dos movimentos de agricultores americanos Greenback, Granger e Populista] refletem as crenças persistentes dos agricultores de que estavam sendo lesados pela política monetária, pelas ferrovias, pelos armazéns de grãos, pelos banqueiros e outros. Eles agiam nessas convicções, formando organizações com o objetivo de aprovar uma legislação corretiva primeiro nas legislaturas estaduais, em seguida, através do partido populista e do Partido Democrata no Congresso dos EUA.⁶¹ (North, 1990, p.44)

Com isso, a partir do exposto acima, constata-se que, de um modo geral, tanto a teoria de Knight (1992) quanto a de North (1990) parecem servir para explicar o processo de mudança institucional que deu origem às agências. Tal fato, no entanto, não surpreende, uma vez que as motivações para a mudança institucional destacadas por estes dois autores, as consequências

⁶¹ [the legislative enactments of Greenback, Granger and Populist movements of the U.S. farmers] reflects farmers' persistent beliefs that they were being wronged by monetary policies, railroads, grain elevators, bankers, and others. They acted on these convictions by forming organizations with the objective of enacting corrective legislation first in state legislatures, then through the Populist party and the Democratic party in the U.S. Congress.

distributivas, de um lado, e a percepção dos empreendedores a respeito de preços relativos, de outro, estão relacionadas de maneira muito próximas.

REFERÊNCIAS

- Adams, C. “Railroads: Their Origin and Problems”. Nova York: G.P. Putnam’s Sons, 1878
- Buck, S. “The Granger Movement: A Study of Agricultural Organization and Its Political, Economic and Social Manifestations, 1870-1880”. Cambridge: Harvard University Press, 1913.
- Clark, F. “State Railroad Commissions and How They May be Made Effective”. Publications of the American Economic Association, vol. 6, nº 6, 1891.
- Cruz, S. “Teoria e História: Notas Críticas sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglass North”. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), 2003.
- Detrick, C. “The Effects of the Granger Acts”. Journal of Political Economy, vol. 11, nº 2, 1903.
- Dowd, D e Dobbin, F. “Origins of the Myth of Neoliberalism: Regulation in the First Century of US Railroading”. In Magnusson, L. e Ottosson, J. (ed.) The State, Regulation and the Economy: An Historical Perspective. Northampton: Edward Elgar, 2001.
- Fiani, R. “Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico”. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- Fiani, R. “Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North”. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), 2003.
- Gala, P. “A Teoria Institucional de Douglass North”. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2, 2003.
- Kanazawa, M. e Noll, R. “The Origins of State Railroad Regulation: The Illinois Constitution of 1870”. In Goldin, C. e Libecap, G. (ed.) The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- Kitch, E. e Bowler, C. “The Facts of *Munn v. Illinois*”. Supreme Court Review, 1979.

- Knight, J. "Institutions and Social Conflict". Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- McLean, S. "State Regulation of Railways in the United States". *The Economic Journal*, vol. 10, n° 39, 1900.
- McLean, S. "Federal Regulation of Railways in the United States". *The Economic Journal*, vol. 10, n° 38, 1900.
- North, D. "Structure and Change in Economic History". New York: Norton, 1981.
- North, D. "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- North, D. "Institutional Change: A Framework of Analysis". In Sjöstrand, S. (ed.) *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*. New York: M.E. Sharpe, 1993
- Sanders, E. "Roots of Reform: Farmers, Workers and the American State: 1877-1917". Chicago: The University of Chicago Press, 1999.
- Viscusi, W. Harrington, J. e Vernon, J. "Economics of Regulation and Antitrust". Cambridge: MIT Press, 2005.