

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SUELY KOMATSU

A CRIAÇÃO DE UM AMBIENTE REGULATÓRIO NO BRASIL
Mecanismos de controle social e o processo de institucionalização das
agências reguladoras federais

SÃO PAULO
2004

SUELY KOMATSU

**A CRIAÇÃO DE UM AMBIENTE REGULATÓRIO NO BRASIL:
Mecanismos de controle social e o processo de institucionalização das agências
reguladoras federais**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título
de Doutor em Administração de Empresas

Campo de conhecimento: Administração,
Recursos Humanos e Planejamento

Orientador: Prof. Dr. Ruben César Keinert

SÃO PAULO
2004

Komatsu, Suely.

A criação de um ambiente regulatório no Brasil: Mecanismos de controle social e o processo de institucionalização das agências reguladoras federais / Suely Komatsu – 2004.
331 f.

Orientador: Ruben César Keinert

Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Instituições – Regulação. 2. Instituições – Agências reguladoras federais. 3. Instituições – Experiências internacionais – Controle social – Brasil I. Keinert, Ruben César. II. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

SUELY KOMATSU

**A CRIAÇÃO DE UM AMBIENTE REGULATÓRIO NO BRASIL:
mecanismos de controle social e o processo de institucionalização das agências
reguladoras federais**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração de Empresas

Campo de conhecimento: Administração, Recursos Humanos e Planejamento

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Orientador

Prof.

Prof.

Prof.

Prof.

RESUMO: Mudanças recentes no ambiente regulatório brasileiro demandam a criação de um novo contexto institucional que permita uma melhor articulação na relação entre Estado e sociedade, em especial no que se refere aos mecanismos de controle social. A nova experiência baseada na criação de “agências reguladoras” no Brasil evidencia as deficiências de sua lógica. O trabalho apresentado, a partir de revisões da teoria institucional e da regulação, examina o surgimento e funcionamento do atual quadro regulatório brasileiro, e constrói um modelo que considera a inter-relação entre as dinâmicas institucionais das esferas social e política e, conseqüentemente, em uma real participação pública no processo de regulação.

PALAVRAS-CHAVE: Teorias institucionais, teorias da regulação, ambiente regulatório, processos de institucionalização, mecanismos de controle social e participação social.

ABSTRACT: Recent changes in the Brazilian regulatory environment demand the creation of a new institutional context that allows to one better joint in the relation between State and society. The new experience based on the creation of “regulatory agencies” in Brazil evidences the deficiencies of its logic. This work, from revisions of the institutional and regulation theories, examines the sprouting and functioning of the current brazilian regulatory framework, especially the mechanisms of social control, and constructs a model that considers the interrelation enters the institucional dynamic of the spheres social and politics and, consequently, in one real public participation in the regulation process.

KEYWORDS: Institutional theories, regulation theories; regulatory environment, institutionalization processes, social control and social participation

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Organização do Trabalho.....	14
2. INSTITUIÇÕES E REGULAÇÃO: CONCEITOS E PERSPECTIVA CRÍTICA.....	16
2.1. As Várias Teorias Institucionais.....	18
2.1.1. Os primeiros institucionalistas econômicos.....	21
2.1.2. A nova economia institucional e a economia organizacional.....	33
2.1.3. Os primeiros institucionalistas organizacionais.....	47
2.2. O Novo Institucionalismo Organizacional.....	53
2.3. Teorias Institucionais em Convergência.....	65
2.4. As Várias Teorias da Regulação.....	77
2.4.1. Regulação, interesse público e a escolha racional.....	85
2.4.2. Crítica a visão da escolha racional na regulação.....	92
2.4.3. A escola francesa de regulação.....	97
2.5. Bases Conceituais Para Um Quadro Teórico.....	105
2.5.1. Instituições e regulação: mais uma convergência.....	107
3. DO ESTADO DO BEM ESTAR SOCIAL AO ESTADO REGULADOR.....	131
3.1. O Contexto Institucional de Formação do Estado Brasileiro.....	139
3.1.1. A formação da identidade nacional, primeiros mitos, mitos recentes.....	141
3.2. A Nova Administração Pública Gerencial.....	151
3.2.1. Gestão pública e a relação agente-principal.....	159
3.2.2. A reforma gerencial do Estado brasileiro na década de 90.....	164
4. O NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO.....	180
4.1. Reino Unido.....	184
4.2. EUA.....	201
4.3. O Ambiente Regulatório no Brasil.....	211
4.3.1. As agências reguladoras federais – o caso do setor de energia.....	224
4.3.2. As primeiras avaliações das agências reguladoras.....	234
4.3.3. Mecanismos de controle social.....	241
4.4. Desafios do Ambiente Regulatório em Países Subdesenvolvidos.....	259
5. CONSTRUÇÃO DE UM QUADRO CONCEITUAL PARA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO BRASILEIRO.....	265
5.1. Uma Nova Visão Para a Atividade Regulatória.....	265
5.2. O Modelo Institucional do Equilíbrio Dinâmico de Forças.....	267
5.2.1. Medidas para superar barreiras institucionais.....	279
5.2.2. Estratégias para redefinir o debate político sobre regulação.....	281
6. CONCLUSÕES: QUAL É O MODELO IDEAL, QUAL É O MODELO POSSÍVEL?.....	284
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	290

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 – Teorias institucionais comparadas.....	72
Quadro 2 – Desenvolvimento econômico e ciclos de regulação no século XX.....	82
Quadro 3 – Variações do fordismo.....	100
Figura 1 – Pressupostos sobre a natureza das ciências sociais.....	108
Figura 2 – Paradigmas sociológicos.....	110
Figura 3 – A realidade social sob dois enfoques.....	111
Figura 4 – As correntes institucionalistas: mais uma convergência.....	121
Figura 5 – Dinâmicas do processo de institucionalização.....	123
Figura 6 – As micro-relações do processo de institucionalização.....	125
Figura 7 – As macro-relações do processo de institucionalização.....	129
Quadro 4 – Agências Nacionais Reguladoras – ANEEL e ANP.....	227
Quadro 5 – Mecanismos de controle social nas agências reguladoras.....	248
Quadro 6 – Número de audiências públicas na ANEEL.....	249
Quadro 7 – Número de contribuições e participantes nas audiências públicas para revisão tarifária periódica da ANEEL.....	251
Quadro 8 – Distribuição por categoria nas audiências públicas de revisão tarifária periódica realizadas entre fevereiro e setembro de 2003.....	252
Quadro 9 – Consulta pública na regulação do gás natural.....	255
Figura 8 – A micro-dinâmica da audiência pública.....	258
Figura 9 – A integração das dinâmicas institucionais.....	261
Figura 10 – Dinâmicas institucionais e a articulação Estado-Sociedade.....	262
Figura 11 – Modelo de interação entre elementos institucionais e padrões de regulação.....	273

1.INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste trabalho é construir um quadro referencial que permita a melhor compreensão do processo de institucionalização de um novo modelo de intervenção do Estado, a partir da criação das agências reguladoras federais. De fato, estas agências simbolizam a transformação do Estado produtor (ou empresário, ou ainda, desenvolvimentista) para Estado regulador, cuja competência se baseia em sua capacidade de criar e fazer cumprir regras adequadas a um ambiente econômico de competição para a produção das chamadas utilidades públicas e demais atividades estratégicas ou socialmente relevantes produzidas por agentes privados. Em países desenvolvidos, podemos ainda dizer que se trata da transformação do Estado de bem-estar social para um Estado mediador.

No Brasil, a gênese recente desta discussão se deu a partir de marcos importantes em dois campos institucionais: no campo legal, a promulgação da Lei de concessões em 1995 e o efeito conjunto da aprovação de emendas constitucionais que possibilitaram a privatização de setores produtivos tradicionalmente sob o monopólio do Estado; e, no campo organizacional, a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que se propunha a *“criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”*¹.

Consideramos ser este o cenário referencial. A chamada 'Reforma do Estado' se pautou pela busca da mudança de um modelo de administração burocrática para uma nova 'administração gerencial'. Entre outras medidas, destacamos a proposição e criação de novos formatos organizacionais e órgãos públicos que pudessem dar conta das redefinições preconizadas, como maior flexibilidade em seu funcionamento, definição de novas relações entre setor público e privado, ênfase no resultado e não no processo etc. Assim, as chamadas agências autônomas foram definidas como representativas destes novos formatos², concebidas para executarem atividades exclusivas de Estado, mas a partir de um novo patamar de organização e desempenho, inspirado em paradigmas de desempenho do setor privado (flexibilidade de gestão, ganho de produtividade, foco no cliente etc.) e em experiências internacionais de reforma da administração pública, em especial os modelos americano e inglês.

¹ Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

² O outro modelo proposto foi o de Organizações Sociais, entidades de direito privado que obtêm autorização legislativa para celebrar contratos de gestão e conseqüentemente, receber dotação orçamentária, desde que por iniciativa do Poder Executivo e para realizar atividades os chamados serviços “não exclusivos do Estado”.

A concepção, funcionamento e distinções frente aos formatos organizacionais até então vigentes foram documentados em textos produzidos pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. A ênfase do presente trabalho concentra-se em algumas reflexões críticas que podem ser formuladas a partir deste breve cenário, com especial atenção na criação das chamadas agências de regulação independentes na esfera federal, concebidas especificamente para regular serviços e atividades recém privatizadas³:

- A efetividade de seu papel na dinâmica econômica e social, pois são organismos criados para ordenar e interferir nos setores produtivos recém-privatizados, também responsáveis pela construção do ambiente concorrencial e de crescimento econômico (justificado pelo fato de ter se transferido para o setor privado a tarefa da produção de bens e serviços, uma vez que “*em princípio, este realiza (a produção) de forma mais eficiente*”⁴), sem esquecer os aspectos sociais dos chamados bens públicos (acessibilidade e universalização, por exemplo).
- A adequação de seu aspecto legal, uma vez que, enquanto ‘autarquias especiais’, foram dotados de uma maior autonomia de gestão e independência normativa, a partir de pressupostos que associavam estas características com uma maior qualidade técnica e isenção na tomada de decisões junto ao mercado regulado e influências políticas.
- A melhoria de suas características estruturais e organizacionais, concebidas como mais flexíveis (estruturas menos verticais e mais horizontais), de gestão compartilhada (diretorias colegiadas e conselhos), com ênfase na sua natureza técnica (a partir de um corpo técnico especializado com carreira própria) etc., que iriam contribuir na garantia da prestação de serviço adequado⁵ e no pleno atendimento dos usuários e cidadão.

A partir deste ponto de partida e com base em avaliações e análises que vêm sendo formuladas sobre o modelo concebido a partir de princípios da chamada administração pública gerencial (ou Nova Gestão Pública – NGP), podemos identificar visíveis dificuldades

³ Lembramos que hoje existem agências reguladoras independentes criadas pelo governo federal para atuar também em outros setores de atividade como as agências de saúde complementar, vigilância sanitária, água, transporte e cinema, e não apenas em empresas ou atividades estatais privatizadas. Também, diversas outras autarquias federais anteriores ao PDRE enquadram-se no papel de entes reguladores, entre eles o Banco Central e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis - IBAMA, entre outros.

⁴ Presidência da República. *Plano Diretor de Reforma do Estado*. 1995, p. 18.

⁵ Definiu-se serviço adequado na Lei de Concessões como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (conforme § 1º do art. 6º. da Lei federal nº 8.987/95).

no processo de consolidação e conseqüentemente, na *institucionalização* deste novo papel regulador que se atribui ao poder público. As evidências destes percalços não apenas se destacam na conjuntura de transição do governo federal, que naturalmente provoca questionamentos relacionados às políticas e decisões de gestões passadas (como de praxe em todas os processos de mudança com alternância de poder)⁶, mas que vêm se acumulando ao longo de sua atuação, pode-se dizer, desde sua criação⁷.

É importante destacar que diversos estudos vêm sendo produzidos com relação às agências reguladoras, muitos deles apoiados em análises comparativas com experiências internacionais similares, uma ferramenta importante para a construção de reflexão crítica, desde que se tome o devido cuidado em não se transpor experiências específicas de realidades diferentes, em nome do que se convencionou chamar de '*best practices*', originalmente aplicado a processos produtivos do setor privado. Em geral, as análises focam na reestruturação dos setores e nas evidências (ou não) de sua eficiência econômica⁸, na criação de mecanismos concorrenciais importantes ao mercado privatizado⁹, além da vasta produção que reflete os impactos no direito administrativo, econômico e constitucional, decorrentes da criação das agências¹⁰.

A realização do presente trabalho, no entanto, justifica-se a partir do entendimento que a regulação de atividades produtivas de interesse público e/ou estratégico, recém privatizadas ou não, deve levar em consideração a construção e implantação de mecanismos que garantam também, de forma prioritária, o atendimento aos interesses coletivos e de bem-estar da sociedade, como elemento decisivo na *institucionalização* destas novas práticas de intervenção governamental na dinâmica do mercado.

Este parece ser o ponto mais crítico entre as dificuldades enfrentadas na consolidação

⁶ Não é escopo específico deste trabalho avaliar eventuais propostas alternativas para o modelo regulatório emanadas pelo novo governo federal que assumiu em 2003.

⁷ Certamente, o fato mais marcante foi a crise de energia elétrica do ano de 2001, quando a Câmara de Gestão da Crise Energética assumiu o papel da agência responsável pela regulação dos serviços de energia elétrica, frente à maior ameaça de desabastecimento energético vivida pelo país. Sem dúvida, mais que a fragilidade da agência, a crise revelou a fragilidade da estrutura de regulação do país.

⁸ Parte considerável da produção teórica é de técnicos de organizações públicas como o próprio BNDES, que teve importante papel na estruturação do modelo de privatização dos setores de infraestrutura e do IPEA. Ver, por exemplo: Lima e Pasin, 1999; Goldstein e Pires, 2001; Piccini e Pires, 1999; Pires, 1999a, 1999b, 1999c e 2000. Do IPEA, Rezende e Paula, 1998.

⁹ Relativo aos impactos do novo modelo regulatório na concorrência, ver, por exemplo: Frederico, 2002; Freitas, 2002; Oliveira Filho e Pereira Neto, 1999; Oliveira Filho, 2001; Possas, Fagundes e Pondé, 2002; Silva, 2001; entre outros.

¹⁰ Ver, por exemplo, Aragão, 2002a e 2002b; Amaral, 2001; Cuellar, 2001; Ferraz Júnior, 2000; Justen Filho, 2002. Alguns autores entretanto, agregam à abordagem legal e jurídica das agências reguladoras e regulação, preocupações mais abrangentes com relação a um novo papel do Estado e a democracia: Aguillar, 1999; Faria (org.), 2002; Salomão Filho (coord.), 2002.

deste novo modelo; de fato, parece-nos que se trata de um processo quase circular: a institucionalização de mecanismos reguladores econômicos não pode prescindir de mecanismos sociais e políticos de regulação e a institucionalização do modelo regulador só é possível considerando-se todas suas dimensões.

Percebe-se então que este fenômeno recente no país ainda comporta novas análises que tratem da existência dos diversos significados e escopos da regulação, como a esfera social e política, e não apenas a econômica. Assim, a construção do quadro teórico referencial, objetivo principal do presente trabalho, tem por base a conjunção de dois pilares analíticos, a(s) teoria(s) da regulação e a(s) teoria(s) institucional(is).

A abordagem institucionalista é significativa para melhor entendermos a complexidade destas relações, ao reconhecer, entre outros aspectos, a natureza simbólica das organizações e o caráter político e contextual da ação social¹¹, o que amplia as variáveis que devem fazer parte da análise ou construção de modelos, aproximando-os ao 'mundo real'. Coase (1998), em artigo que critica, após mais de sessenta anos da publicação de seu famoso artigo *The Nature of the Firm*¹² (Coase, 1937), o crescente distanciamento da teoria econômica dominante¹³ do mundo real, uma vez que é nele que encontramos instituições diversas que influenciam nos custos de transação – o sistema legal, político, social, educacional, cultural etc. No seu entender, as instituições existentes em um determinado país governam o desempenho de sua economia¹⁴.

Apesar da menção a um dos pioneiros da Nova Economia Institucional, o foco do trabalho não é a análise econômica do fenômeno regulatório; no entanto, estaremos nos apoiando em diversos resgates da teoria econômica, em função de sua longa tradição na produção de conhecimento para o campo das instituições e economia das organizações, pontos importantes para a construção do quadro conceitual. Nosso foco concentra-se no campo organizacional, especificamente nas organizações públicas, onde é possível perceber a relevância de uma reflexão teórica que permita, além de uma melhor compreensão das

¹¹Ao mesmo tempo, é importante lembrarmos a necessidade de localizarmos com maior precisão o foco institucional do presente trabalho seja em grupos, organizações ou conjuntos de organização ou mesmo em estruturas sociais, pois este parece ser a maior fonte dos poucos consensos existentes na abordagem institucionalista nas organizações, quanto a conceitos, metodologias e outras ferramentas analíticas (Scott, 2001).

¹² Neste artigo Coase apresenta o conceito dos *custos de transação*, com o qual pode-se dizer que se iniciou a tradição da Nova Economia Institucional.

¹³O que corresponde, segundo Coase, aos estudos microeconômicos preocupados com a definição de preços em função da oferta e demanda, mas não com os fatores que determinam quais bens e serviços são transacionados em mercados e conseqüentemente, como afetam a fixação de seus preços.

¹⁴A crítica à Nova Economia Institucional é também relevante, uma vez que, apesar de sua abordagem aparentemente distintiva, preservaram-se pressupostos da economia neoclássica, como a busca pelo estado de equilíbrio na economia (Capítulo 2, item 2.1.2).

agências reguladoras, a identificação de características e variáveis que podem interferir positivamente ou não em seu atual estágio de consolidação.

Assim, o objetivo geral do trabalho é avaliar as dificuldades que vêm sendo encontradas no processo de implantação do novo modelo regulatório, marcado pela criação das agências federais de regulação; consideramos que estas dificuldades são decorrentes de sua inadequação frente ao contexto institucional, por não ter se considerado de forma adequada as peculiaridades das instituições políticas e sociais no Brasil. Esta avaliação pretende, para evidenciar esta inadequação, verificar a efetividade dos mecanismos formalmente previstos para o exercício do controle social sobre a atividade regulada, o que, no nosso entender, consolida um retrato fiel do atual estágio de institucionalização das agências reguladoras. O foco da análise se apóia na avaliação das duas agências criadas para regular o setor energético do país, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e a Agência Nacional de Petróleo – ANP. É importante frisar que, apesar das peculiaridades de cada um dos setores regulados que certamente influenciam a definição de características relevantes (como os agentes e atores envolvidos), o estudo não está voltado para a proposição de soluções técnicas para os setores.

Desta forma, o trabalho voltou-se para a construção de um arcabouço teórico baseado em contribuições da abordagem institucional aplicada às organizações, de modo a permitir o entendimento da necessária inter-relação que deve existir entre a natureza técnica e social da regulação, para esta possa ser reconhecida como uma ação legítima (ou *institucionalizada*¹⁵). A idéia central da investigação é de que a fragilidade deste novo modelo de intervenção governamental está relacionada a variáveis institucionais que extrapolam decisões técnicas e econômicas, sendo que eventuais alternativas para sua efetiva consolidação passam pela identificação e fortalecimento de mecanismos adequados de controle social.

É preciso que se destaque que tal arcabouço teórico passou por *duas inflexões analíticas*: a primeira, com a convergência entre as várias teorias institucionais e as abordagens regulacionistas, na qual o foco centrou-se na necessidade de ultrapassar os limites de uma análise apenas organizacional e da regulação econômica de serviços públicos. Assim, o *primeiro quadro teórico relaciona características institucionais com a efetividade do modelo regulatório*. A *segunda inflexão agrega ao primeiro quadro teórico uma avaliação dos mecanismos de controle social adotados pelas agências e propõe a ampliação dos princípios sob os quais organiza-se a atividade regulatória*, ou seja, sua orientação

¹⁵ “Dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado já é dizer que este segmento da atividade humana foi submetido ao controle social.” (Berger e Luckmann, 1985, p. 80).

estritamente econômica, para um modelo que integre aspectos políticos e sociais.

1.1. Organização do Trabalho

O trabalho está organizado em seis capítulos, incluindo-se esta Introdução; o segundo capítulo volta-se para a *construção de um quadro teórico específico para analisar a institucionalização da atividade regulatória*, a partir das diferentes abordagens da teoria institucional, com enfoque na análise organizacional e das teorias da regulação (inclusive princípios e tendências da regulação econômica de serviços públicos). O trabalho não pretende aprofundar questões da economia e sociologia das instituições, ou ainda concentrar-se nas questões jurídico-legais da regulação; entretanto, a utilização/citação de diversas correntes voltadas à avaliação econômica e jurídica do assunto “regulação” se justifica pela necessidade de incorporar as visões que predominam no que diz respeito ao papel interventor do Estado na economia – área onde tais abordagens são as mais expressivas.

Neste sentido, o capítulo tem dois propósitos: o primeiro é fazer um breve resgate das principais correntes institucionalistas, na sociologia, ciência política, economia e no estudo das organizações, tanto em relação a suas origens quanto ao seu estágio atual de produção teórica, destacando seus pressupostos e aspectos mais significativos. Justifica-se este resgate em função da já mencionada profusão de vertentes e correntes que permeiam o chamado institucionalismo tradicional (ou “velho” institucionalismo) e o novo institucionalismo; inclusive, como veremos a seguir, esta distinção aparece com maior ou menor destaque e mais importante, com significados e implicações totalmente distintas em todos os campos mencionados. O segundo propósito é estabelecer, a partir deste levantamento inicial, com suas convergências e distinções entre diferentes visões do tema, uma primeira aproximação na construção de um modelo teórico de análise da questão regulatória, a partir do destaque dos aspectos institucionais necessários às agências nacionais reguladoras.

O terceiro capítulo procura *consolidar o contexto institucional de transformação do Estado interventor para o Estado mínimo ou regulador*. Por se tratar de uma análise construída sob o ponto de vista institucional, o ponto de partida situa-se em um breve histórico da formação do Estado brasileiro, destacando a formação da identidade nacional e os impactos que gerados até hoje em nossa dinâmica social, especialmente na relação entre o poder público e a sociedade civil; na verdade, trata-se também do pano de fundo dos processos de

mudança e reforma administrativa, especialmente da reforma gerencial ocorrida no Brasil na década de 90.

No quarto capítulo, tratamos do ambiente regulatório propriamente dito, a partir do *resgate de referências conceituais e descrição de duas experiências fundamentais, os casos de formação da função reguladora nos Estados Unidos e no Reino Unido, países cujos modelos inspiraram grande parte da reforma ocorrida no Brasil*. Ao tratarmos do ambiente regulatório no Brasil, apresentamos o aprofundamento do caso específico de duas agências reguladoras federais – ANP e ANEEL – e de seus mecanismos de controle social. A partir da análise das informações obtidas, construímos mais um quadro analítico que consolida quais seriam os desafios para institucionalização de um novo ambiente regulatório no país.

No quinto capítulo, consolidamos a primeira convergência conceitual desenvolvida no segundo capítulo com as principais conclusões destacadas da análise apresentada no terceiro e quarto capítulos, através da construção de um novo quadro analítico, que visa demonstrar a necessidade de *abrigar a função reguladora do Estado em um contexto mais amplo, em que o equilíbrio entre as partes envolvidas é considerado em relação à sua dinâmica de interação e não a partir de um pressuposto de equilíbrio estático*. Frente ao quadro identificado, são arroladas possíveis medidas para superação das barreiras institucionais e estratégias para superar o impasse que toma conta da discussão sobre o papel regulador do Estado brasileiro. Segue, enfim a conclusão, que consolida os principais pontos discutidos ao longo do trabalho.

2. INSTITUIÇÕES E REGULAÇÃO: CONCEITOS E PERSPECTIVA CRÍTICA

Freqüentemente as organizações públicas são denominadas indistintamente de *instituições*. Tal nomenclatura nos remete a características que a organização possui que extrapolam as finalidades objetivas de um arranjo administrativo, criado e destinado formalmente a cumprir determinados papéis. *Instituições* trazem consigo também dimensões simbólicas, a partir de seu grau de inserção e reconhecimento em um contexto social, político e econômico amplo. E neste sentido, instituições refletem e formalizam a existência de convenções, crenças e regras socialmente construídas que representam “*as regras do jogo em uma sociedade*” (North, 1990, p. 3, tradução nossa), ou seja, os padrões e roteiros previamente definidos que orientam a atividade humana reduzindo incertezas. Em uma abordagem mais sociológica, instituições são hábitos sociais altamente padronizados, que definem regras de comportamento e ação, que paradoxalmente criam e limitam as escolhas humanas.

O simples conceito de instituição, no entanto, não traduz a diversidade de correntes teóricas que se dedicam ao seu estudo; para cada uma delas, existe um entendimento distinto para os fenômenos institucionais – seu surgimento, mudança, como afetam o comportamento individual e social e assim por diante. Entretanto, entendemos que a própria profusão dos debates conceituais acerca da abordagem institucional, longe de relativizar a questão, permite que a adotemos como um dos alicerces fundamentais na construção do modelo teórico proposto, capaz de agregar novas perspectivas na análise do recente processo de construção do modelo regulatório adotado no Brasil e das agências nacionais reguladoras em particular. Em outras palavras, é inviável entender o funcionamento de organizações públicas criadas com o papel de regular atividades econômicas (quaisquer que sejam elas) descoladas de um contexto institucional.

Da mesma forma, o estudo da regulação, enquanto papel a ser exercido por algumas organizações públicas, também demanda uma abordagem multidisciplinar. O predomínio de estudos de natureza econômica sobre o assunto muitas vezes não leva em consideração diferentes aspectos que outras disciplinas podem agregar; no nosso entender, a atividade regulatória deve ser analisada levando-se em conta dimensões organizacionais, sociais e políticas, pois ela contempla desde a formatação de um conjunto específico de instrumentos e regras econômicas, quanto a definição de modelos e estruturas organizacionais que atuarão na intervenção direta sobre o comportamento e dinâmica da sociedade, através de mecanismos de controle e influência. Neste sentido, é interessante agregar ao estudo da regulação a abordagem institucional das organizações, pois ela agrega dimensões analíticas que se apóiam na economia, sociologia e ciência política.

A perspectiva crítica, neste contexto, refere-se a uma abordagem específica que procura analisar as relações sociais de uma sociedade, a partir da avaliação de suas estruturas de controle, absolutamente relevantes quando se trata dos mecanismos institucionais de regulação. De fato, a idéia de uma visão crítica a respeito destes temas pretende preservar um distanciamento cético com relação a universalidade de certos conceitos que são dominantes nas teorias institucionais e de regulação, especialmente quanto ao seu enfoque exclusivamente *economicista*. Segundo Jermier (1998, p. 237), a chamada teoria crítica pode ser definida por manter seu foco em dois temas inter-relacionados:

- 1) A desigualdade na distribuição do poder na sociedade, que resulta em excesso sobre indivíduos e grupos; e,
- 2) O desenvolvimento de abordagens teóricas mais 'utópicas', voltadas à redução destas desigualdades, alinhadas com os indivíduos e grupos alienados do exercício do poder.

Sob a perspectiva da teoria crítica, a exploração¹⁶ de grupos e indivíduos desfavorecidos por segmentos mais poderosos, é uma realidade; hoje em dia, a idéia de exploração é concebida em termos menos 'técnicos' (Jermier, 1998), como opressão e injustiça social. De fato, o ponto crucial da perspectiva crítica é o pressuposto de que nenhum conhecimento é neutro; mesmo o conhecimento que é definido como 'científico' é parte de um contexto social, e neste sentido, não pode ser tratado de forma isolada. Não há investigação científica (ou teórica) desinteressada. Embora a origem da teoria crítica esteja na análise do processo de trabalho no regime capitalista, mais recentemente sua atenção tem se voltado a outros processos sociais, como os movimentos sociais; continua evidente, no entanto, a permanente procura pela "*harmonização administrativa*".¹⁷

Aqui, um ponto deve ser destacado: não se pretende construir, sob esta perspectiva crítica, uma nova teoria institucional que dê homogeneidade a todas as dimensões da atividade regulatória, por exemplo. O que é relevante aqui é o destaque que deve se dar às divergências fundamentais que existem entre as diversas abordagens, tanto das teorias institucionais quanto sobre o novo papel regulatório assumido pelo Estado brasileiro; nesse sentido, contribuições destas várias versões serão agregadas na construção do modelo

¹⁶A partir do conceito marxista clássico de exploração, referente ao processo de expropriação do valor produzido pelos trabalhadores, que é inerente as sociedades capitalistas.

¹⁷No sentido cunhado por Tragtenberg (1985), de que as teorias administrativas surgem para garantir a produtividade das organizações e, portanto, vocacionadas para "harmonizar" as relações entre capital e trabalho. Sob o rótulo de 'pós-burocrática', a abordagem da nova gestão pública gerencial, por exemplo, é um exemplo recente desta tendência recorrente. Exploraremos este tema no Capítulo 3, item 3.2.2.

analítico. Para isto, é importante que na parte inicial deste capítulo sejam resgatados pontos importantes do debate institucional, em suas diversas dimensões. Na seqüência, o mesmo exercício será realizado para a questão regulatória, em especial dos serviços públicos privatizados.

A partir destes dois resgates, uma perspectiva crítica da teoria será construída a partir da consideração de dois aspectos:

- 1) Quanto a existência de diferentes visões de mundo subjacentes às correntes teóricas institucionais, que condicionam o entendimento da regulação; e,
- 2) Que o novo papel regulador do Estado, analisado a partir da combinação de abordagens institucionais, corresponde a apenas uma destas visões, o que potencialmente aponta para a necessidade de abordagens complementares e alternativas para o modelo regulatório vigente.

Assim, após este resgate das múltiplas visões das teorias institucionais e de regulação, destacaremos em um quadro analítico as divergências e possíveis convergências das abordagens, a partir de sua aderência a distintas visões de mundo, conforme destacado por Burrell & Morgan (1979).

2.1. As Várias Teorias Institucionais

A idéia de associar a dimensão institucional para melhor entender as organizações, ou mesmo destacar algumas de suas características – legitimidade e perenidade, por exemplo – certamente não constitui nenhuma novidade no campo das ciências sociais, uma vez que o estudo das instituições sempre foi um foco importante de interesse para a sociologia, antropologia, ciência política e também para a economia. É preciso lembrar que avanços importantes no estudo das organizações se devem, em grande parte, a uma postura de explícita interdisciplinariedade e neste sentido, desde seu início as teorias organizacionais, em suas diferentes vertentes de análise, vêm fartamente se inspirando e se apoiando nestes campos de estudo. São áreas nas quais a preocupação com a questão institucional precede a teoria organizacional em décadas.

É neste contexto que se pode dizer que as instituições foram “redescobertas” por economistas, sociólogos e cientistas políticos, interessados em entender e explicar o porquê de determinados comportamentos e padrões de grupos, organizações e das próprias

sociedades. (March & Olsen, 1989). Mesmo a afirmação quanto a existência de um “novo” institucionalismo é encarada com ceticismo por alguns acadêmicos; como pode ser “novo” um campo que estuda instituições, já que o estudo de instituições tem sido um dos principais focos da sociologia e ciência política desde o início (Immergut, 1998).

Este é um ponto a ser destacado: a proliferação de escolas do “novo” institucionalismo nas organizações, na economia e na ciência política, não implica necessariamente que antigos conceitos foram superados pela descoberta de novos conhecimentos, ou mesmo que reflita uma evolução, que resultou em versões renovadas e/ou atualizadas. O prefixo “novo” procura distinguir uma corrente intelectual dando a ela uma conotação de transcendência em relação à corrente inspiradora original.

A tradição institucionalista está bem caracterizada por esta oposição binária entre “novo” e “velho” (especialmente na economia e na sociologia das organizações). São diferentes concepções e percepções para o mesmo objeto de análise, que o percebem com contornos totalmente distintos e, portanto, caracteriza a existência de posições epistemológicas e metodológicas não passíveis de convergência. Neste sentido, grande parte das tentativas aproximações entre o “velho” e o “novo” não levam em consideração a existência de divergências que são de fundo e não meramente contextuais¹⁸. De fato, estas discussões geralmente procuram comparar tradições analíticas totalmente distintas, que assumem posições opostas com relação à própria construção das instituições e como elas afetam (ou são afetadas) pela ação humana.

A tradição da escolha racional assume que a sociedade é composta por atores movidos por interesse próprio (*self-interested*), que tomam decisões e constroem instituições necessárias para reduzir as incertezas que fazem parte da busca individual por benefício (benefício este cujo resultado não é necessariamente monetário, mas sempre representa um ganho próprio – político, social etc.). Certamente, a chamada nova economia institucional é a corrente que melhor caracteriza esta visão de mundo.

Outra tradição teórica, na análise organizacional e mesmo na economia, questiona estes pressupostos da escolha racional, e entende que os atores são movidos por considerações relacionadas aos próprios limites impostos pelas instituições e seu conteúdo cultural, e não por cálculos de custo-benefício. Assim, de acordo com esta visão, as decisões são

¹⁸Na análise institucional organizacional, alguns autores destacam a complementaridade entre as duas abordagens, como Hirsch & Lounsbury, 1997; Krattz & Zajac, 1996; e mesmo Selznick, 1996, entre outros; no institucionalismo econômico, as tentativas de aproximação podem ser exemplificadas nos trabalhos de Dequech, 2002; Fiori, 2002; Groenewege, Kerstholt & Nagelkerke, 1995; Peukert, 2001; e Rutherford, 1995.

orientadas por arranjos institucionais que tanto restringem quanto facilitam decisões e mudanças futuras, não apenas pela busca por eficiência.

Ainda, na ciência política o institucionalismo adota uma abordagem histórica para entender, a partir da análise das configurações prévias das instituições, condicionantes e situações que determinam padrões presentes de uma determinada sociedade; ou seja, a partir de quais condições históricas aconteceu sua evolução, em uma avaliação de sua rota-dependência (*path-dependence*).

Fica evidente a ausência de um entendimento comum e conseqüentemente, de um programa conjunto na pesquisa institucional. Cada uma destas tradições abrange um conjunto amplo de abordagens e vertentes teóricas do institucionalismo (inclusive com diferentes graus de independência e aproximação), para as quais, a distinção entre “novo” e “velho” não se refere à inexistência de produção deste último, muito pelo contrário. Por isso, nos parece relevante que tanto as perspectivas originais quanto abordagens mais recentes sejam resgatadas.

O Novo Institucionalismo Organizacional surge da percepção de que várias organizações e mesmo estruturas de países guardam similaridades (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977), mais do que seria possível apenas avaliando-se suas histórias e circunstâncias específicas. Assim, foram desenvolvidas diversas explicações para a relativa ausência de variação entre diferentes casos, tanto quanto para o entendimento do porquê de algumas diferenças persistentes – quanto, por exemplo, às políticas nacionais de industrialização e desenvolvimento construídas sobre tópicos tecnicamente compartilhados e racionalmente comparáveis, mas divergentes na prática. A abordagem teórica para ambos os casos – semelhanças quando deveriam existir diferenças e divergências quando deveria haver relação – é a mesma: os padrões sociais não são produtos apenas da agregação de comportamentos individuais ou organizacionais, mas também o resultado de instituições que estruturam a ação (individual e organizacional).

Analistas políticos que compartilham do pressuposto da escolha racional, ao analisarem regularidades em estruturas e situações nas quais o comportamento puramente individual resultaria em instabilidade, geralmente focam sua atenção às convenções predominantes, como o sistema jurídico legal e legislativo, que atuam na resolução de problemas de ação coletiva¹⁹. Clemens & Cook (1999) apontam ainda uma variação de “escolha restrita” no novo institucionalismo na sociologia (diferente do novo institucionalismo na análise organizacional), em que a ênfase está em explorar as inter-relações entre regras formais,

¹⁹Como faz a chamada teoria positiva das instituições; ver Shepsle & Weingast, 1987 e Moe, 1987.

informais e redes sociais com as ações propositivas.

O institucionalismo comparativo na ciência política enfatiza o contexto histórico e grupos sociais concretos, entendendo que a “escolha” por instituições é o resultado de conflitos historicamente inseridos (*embedded*) entre coletividades sociais decorrentes da distribuição de poder.

Uma abordagem muito importante neste contexto de muitas visões institucionais encontra-se no “velho” Institucionalismo Econômico. Ao contrário da Nova Economia Institucional – NEI, pautada pelo pressuposto da escolha racional, a tradição do Institucionalismo Econômico aproxima-se muito mais do Novo Institucionalismo Organizacional e da Escola de Regulação Francesa. Apesar de ter inspirado o surgimento da NEI, pouco ou quase nada guardam de relação entre si. Em sua origem, o Institucionalismo Econômico tem origem na crítica a modelos de desenvolvimento que consideram apenas fatores econômicos como os relevantes; chegando inclusive a desenvolver interessantes considerações quanto a importância dos aspectos culturais da sociedade como fator de desenvolvimento.

2.1.1. Os primeiros institucionalistas econômicos

Economistas europeus no final do século XIX foram os primeiros a refutar a idéia de uma “lei natural” reguladora da vida social e econômica, à semelhança das demais tradições científicas da época. Assim, rejeitavam a noção de mercado e suas relações de troca como sendo um pressuposto, resultado de leis naturais imutáveis; ao contrário, a economia e suas manifestações próprias, como o mercado e as relações de trabalho e troca, seriam antes determinadas por normas e convenções as quais, por sua vez, evoluem com o tempo.

Assim, a análise de arranjos sociais e indivíduos deveria levar em consideração sua inserção e vinculação a um conjunto maior de influências, oriundas da própria evolução da sociedade e conseqüentemente, do contexto histórico que a forjou. O contexto da época é determinante para esta ruptura com a tradição racional e mecanicista da economia: refere-se a um momento histórico extremamente importante de rápida industrialização, que refletiam em mudanças radicais nas estruturas básicas do trabalho e da atividade econômica em geral, com conseqüências diretas na sociedade, por exemplo, o surgimento de uma nova classe trabalhadora, o crescimento de áreas urbanas, a emergência de novas atividades produtivas e industriais; nos Estados Unidos, o rápido declínio da importância relativa na economia da agricultura; e assim por diante (Nau & Steiner, 2002; Peukert, 2001;

Mayhew, 1987).

Ou seja, o equilíbrio garantido pela “mão invisível da economia”, as relações sociais e produtivas até então predominantes, passaram a não ser mais suficientes para explicar as profundas transformações (e crises) observadas na época. O mérito da economia institucional, neste sentido, está na busca por visões alternativas aos modelos clássicos de equilíbrio geral do mercado. Não propunham o rompimento do modelo de acumulação econômica, e sim a necessidade de reformas e intervenções significativas que pudessem estabilizar as tendências de agravamento de desigualdades econômicas e sociais.

Os nomes que se destacam nesta tradição do institucionalismo econômico que surge ao final do século XIX e início do século XX são Gustav von Schmoller²⁰ na Alemanha, e Thorstein Veblen e John Commons nos Estados Unidos. Um destaque deve ser dado a Karl Polanyi; apesar de podermos classificá-lo como fiel representante da tradição institucionalista, ele é muito mais conhecido como um *economista social* (Stanfield, 1994, p. 168). A própria especificidade do contexto europeu e americano conduziu cada uma destas escolas a desenvolvimentos distintos, mas com semelhanças fundamentais nos esforços para entender o processo econômico inserido em um contexto social, que por sua vez, se molda através de forças culturais e históricas. Em suma, estes institucionalistas desde o início relutaram em aceitar a máxima liberal do equilíbrio econômico. Justifica-se a ênfase na inclusão da tradição do institucionalismo econômico por conta do enfoque distintivo e pertinente desta abordagem, apesar da heterogeneidade em sua produção.

Por exemplo, o economista histórico alemão Gustav von Schmoller, ao final do século XIX, entendia que o processo econômico acontece dentro de um contexto social, que por sua vez é moldado por forças históricas e culturais, negando a idéia do *homo economicus* racional e reforçando sua natureza social, ou seja, preferências, sentidos, pensamentos são o resultado processos sociais e de instituições que moldam o comportamento humano. Neste sentido, destacou a necessidade da adoção de abordagens mais realistas que a concepção meramente individual e racional para o comportamento humano, ainda que permeadas por preocupações de natureza moral, inerente à sua própria época.

Para Schmoller, o grau de estabilidade econômica e social não poderia ser analisado a partir apenas de indicadores econômicos, mas principalmente na percepção subjetiva de uma dada situação social, a partir do desenvolvimento de valores e princípios morais. Neste sentido, a moralidade não se destaca apenas como uma variável externa ou interna às

²⁰A análise sobre Schmoller foi desenvolvida a partir de trabalhos realizados sobre sua produção intelectual; ver Nau & Steiner, 2002; Billig, 2000; Hansen, 2000; Reiss, 2000; O'Brien, 1992a, 1992b e 1992c; Balabkins, 1993; Peukert, 2001.

sociedades, mas como resultado de uma escolha coletiva que atende a um interesse racional, que age como uma auto-regulação codificada por regras institucionais²¹. Para ele, a existência do progresso econômico estava relacionada à interação (cooperação) que permitisse uma inter-relação entre as características do comportamento humanas (a partir de sua visão de impulso dual) e as instituições sociais e econômicas (Peukert, 2001, p. 104). Sua ênfase, portanto, estava na importância de um ambiente legal e social coletivamente estabelecido, que permitisse equilibrar liberdade pessoal e igualdade social²², ao invés da visão restrita das decisões individuais racionais baseadas na maximização de benefícios.

É importante também destacar que Schmoller apontava para a necessidade de uma regulação social da econômica por parte do Estado²³, para responder ao quadro cultural e econômico fragmentado e desigual, e, em última instância, conter rupturas e mudanças mais radicais que desagregassem definitivamente as estruturas sociais (Nau & Steiner, 2002, p. 1007). Segundo Peukert (2001, p. 99, tradução nossa),

“Schmoller temia que uma economia desregulada levasse ao desenvolvimento de uma mentalidade especulativa desenfreada, que levaria a falências fraudulentas, a falta de valores integradores, anomia e criminalidade, o surgimento de um individualismo endurecido, a polarização da renda (poucos ricos, muitos pobres), o desaparecimento de ocupações profissionais, (...) e a mudanças constantes nos postos de trabalho, gerando uma rotatividade entre as classes menos favorecidas”.

Apesar de seus trabalhos refletirem o contexto da Alemanha no início do século XX, vê-se que seus temores até hoje têm fundamento em diversas regiões do mundo.

Localizado já na primeira metade do século XX, um destaque deve ser dado a Karl Polanyi, húngaro de nascimento, mas com parte importante de seu trabalho realizado nos Estados

²¹Peukert (2001, p. 102) descreve a concepção do comportamento humano de Schmoller como sendo dialético (modelo de impulso dual), uma vez que integra elementos integradores estáticos com dissociativos dinâmicos, “*sentimentos e quadros mentais conscientes que podem ser descritos como forças mentais, coletivas e produtivas*” (tradução nossa), respectivamente, auto-preservação e reprodução; aceitação social; e, competição, resultado de um processo de socialização. Este modelo de comportamento humano reflete no dualismo que para ele é inerente às organizações e instituições, que comportam igualmente duas tendências, uma idealista-cooperativa e outra, orientada ao lucro.

²²Para ele, a grande questão de sua época era saber através de quais meios éticos e instituições sociais seria possível alcançar tanto um grau saudável de competição e acumulação, quanto o fim da injustiça social e o apego desmesurado pelo dinheiro, sem que se colocasse em perigo a existência moral e econômica da sociedade.

²³A imagem mais clássica do Estado na Alemanha vem de Hegel, para quem somente o Estado poderia criar valor público (Jann, 2002); só o Estado é capaz de fazer alguma coisa pelo bem comum e pelo bem-estar comunitário na Alemanha, e esta é a idéia clássica, que coloca o Estado no topo da sociedade. O Estado cuida dos interesses comuns e a sociedade cuida dos interesses específicos, e esta divisão de tarefas justificava a divisão de “tarefas”. A idéia de Hegel é de que Estado é o lugar aonde o bem comum é criado.

Unidos. Seu trabalho mais conhecido, *A Grande Transformação* (Polanyi, 2001) é uma original demonstração de como a civilização do século XIX ruíu junto com as quatro instituições em que se apoiava: o sistema mundial de equilíbrio de poder, o padrão ouro, o mercado auto-regulável e o estado liberal. Seu trabalho contesta, a partir do conhecimento de sociedades pré-capitalistas, a universalidade de certos pressupostos econômicos, como a troca, o mercado e o dinheiro, que na verdade são fenômenos característicos de sociedades específicas. Para ele, sociedades distintas caracterizam distintos sistemas econômicos, assim a análise crítica do aparato conceitual que é utilizado para dar conta de situações diversas é obscurecida pela homogeneização forçada por conceitos como troca, mercado e dinheiro, temas mais apropriados a serem submetidos a uma análise social, e não de seus aspecto econômico.

A análise de Polanyi é sobre a natureza e evolução do mercado capitalista, que explica a atual posição da economia na sociedade. A partir da distinção entre economias inseridas (*embedded*) e não-inseridas (*disembedded*)²⁴, com base na análise da evolução histórica, Polanyi identifica a própria ação do Estado como sendo relacionada a movimentos cíclicos de auto preservação da sociedade, frente aos efeitos negativos provocados pela ação dominante das forças do mercado – ou seja, trata-se de um movimento inerente à própria lógica capitalista. Para ele, o conceito de mercado auto-regulado é uma utopia perigosa, porque nega o primado da sociedade e deixa a vida social aberta a rupturas por conta de distúrbios causados por um processo de mercado não controlado. Assim, a possibilidade de uma economia de mercado auto-regulado é apresentada como inconsistente, frente ao funcionamento de uma ordem social. No entanto, os esforços para o mercado auto-regulado se estabelecer necessariamente foi acompanhado por forças contrárias, esforços para proteger a sociedade das rupturas que necessariamente aconteceriam (ou acontecem); estes esforços para defesa da sociedade são de naturezas diversas: legislações trabalhistas, leis e mecanismos de proteção ambiental²⁵, bancos centrais voltados a estabilização macroeconômica, agências regulatórias que assegurem segurança para

²⁴Seu argumento é de que sociedades pré-capitalistas não tratam a esfera econômica como distinta e, portanto sob um conjunto de distinto e explícito de motivações e funções, ao contrário, a atividade econômica era motivada pela posição e interesse social, e ações individuais punidas pelo aparato religioso, familiar e político (portanto, seria uma sociedade onde a economia estaria inserida socialmente no cotidiano dos indivíduos); nas sociedades modernas, os interesses econômicos são predominantes para definir a posição do indivíduo na sociedade. O mecanismo de mercado é o que permite esta forma de operação, tendo sido promovido a principal instituição no capitalismo do século XIX; “esta é a economia não-inserida: uma esfera autônoma da atividade humana, motivada por cobiça ou temor da fome e auto governada através de um sistema de preços de mercado” (Stanfield, 1994, p. 166).

²⁵O humanismo de Polanyi, preocupado com o caráter predatório da civilização industrial que se volta contra os homens e a natureza, projeta-o como um precursor dos ecologistas atuais (Dória, 1994, p. 3).

consumidores etc.

Estes mecanismos de proteção à sociedade demonstram uma tendência em direção a uma *economia administrada*, na qual decisões econômicas são tomadas e implantadas através de organizações de vários tipos. Segundo Polanyi (2001, p. 137, tradução nossa),

"Durante um século a dinâmica da sociedade moderna foi governada por um duplo movimento: o mercado se expandia continuamente, mas esse movimento era enfrentado por um contra-movimento que cerceava esta expansão em direções definidas. Embora tal contra-movimento fosse vital para a proteção da sociedade, ele era, em última análise, incompatível com a auto-regulação do mercado e, portanto, com o próprio sistema de mercado."

Todas estas premissas convergem para a tese de que a "grande transformação" não advém do movimento anti-capitalista mas, sim, do colapso da economia de mercado que dá vida a regimes e sistemas tão diversos, do fascismo ao socialismo em um único país (Dória, 1994, p. 11).

Polanyi pode ser considerado como um precursor importante da vertente institucionalista econômica, alternativa ao marxismo e aos neoclássicos. Também, seu esforço para construir uma "terceira posição", isto é, um socialismo que aliasse planejamento e liberdade, também tem sido apreciado pelos revisionistas dos círculos marxistas e pós-marxistas (Dória, 1994, p. 4), ao mesmo tempo em que é criticado pela sua identificação com a visão social-liberal. Do pensamento marxista, Polanyi adota a idéia da economia como fato histórico, isto é, como processo de envolvimento da sociedade e da natureza num movimento que, através do trabalho, produz continuamente seres humanos concretos e coisas; entretanto, adotou como ponto de vista a análise das dimensões institucionais da sociedade, invés de privilegiar o processo que dá origem às instituições. Segundo ele,

"a mão invisível do mercado é sustentada por um conjunto complexo de instituições em constante evolução, no qual o desenho e força do Estado e outras instituições, desempenham um papel crítico." (Polanyi, 2001, p. 52, tradução nossa).

Ao acompanhar este processo histórico, Polanyi reúne elementos que demonstram a natureza utópica do liberalismo, além de seu caráter eminentemente político-ideológico. O limite desta ideologia liberal do livre mercado destaca-se em meio à contradição insolúvel, que levaria todo o sistema à bancarrota na grande crise de 29. Podemos resumir a tese central de seus trabalhos com a seguinte afirmativa:

"a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais. Ele não age para salvar seu interesse individual na posse de bens materiais; ele age assim para salvar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Nem o processo de produção nem o de distribuição está ligado a interesses econômicos específicos, relativos à posse de bens. Cada passo desse processo está atrelado a um certo número de interesses sociais, e são estes que asseguram a necessidade daquele passo". (Polanyi, 2001, p. 61, tradução nossa)

De todas as abordagens teóricas que procuraram romper com as vertentes clássicas da economia, destaca-se a escola do institucionalismo americano, que efetivamente pode ser considerada como uma das principais responsáveis pela estruturação desta nova abordagem econômica. Destacam-se autores como Thorstein Veblen e John Commons, fundadores do que hoje se denomina antigo institucionalismo econômico (*old* ou *early economic institutional theory*). O final do século XIX nos Estados Unidos marcou o final de um período econômico caracteristicamente voltado a unidades singulares de produção manufatureira e grande tradição agrícola. Foi o início do surgimento das grandes organizações produtivas, novas formas competitivas e mudanças significativas no sistema bancário americano, impulsionados pela necessidade de financiamento da produção, uma nova economia baseada na moeda e no crédito.

Tanto Veblen quanto Commons, desde o início, se voltaram às mudanças econômicas e seus problemas gerados pela transformação traumática que se segue logo após o final da guerra civil americana. O comportamento econômico, para estes primeiros institucionalistas, está imerso, inserido no estilo cultural específico de uma época, uma estrutura histórica de significação, que favorece determinados "estilos", que podem determinar a eficiência, prosperidade e flexibilidade de uma sociedade (Nau & Steiner, 2002, p.1009).

Mayhew (1987) aponta quatro idéias fundamentais para o desenvolvimento do institucionalismo como uma corrente distinta da tradição neoclássica dominante, aderente às novas correntes de pensamento nas ciências sociais da época:

- i. Evolução;
- ii. Cultura;
- iii. Relativismo cultural; e,
- iv. Valoração instrumental (*"instrumental valuing"*).

O institucionalismo foi contemporâneo ao surgimento das idéias de sociedade e cultura

como sistemas em evolução; novos conceitos oriundos dos trabalhos antropológicos à época tiveram importância fundamental, visto que entendiam que o processo de evolução cultural era permanente, ou seja, não culminavam em padrões definitivos.

O relativismo cultural é uma decorrência da constatação de que o processo cultural está em permanente evolução, ao lado da descoberta de novas culturas, com sua complexidade própria de conhecimentos, costumes, crenças, artes, leis e outras capacidades e comportamentos que os seres humanos, enquanto integrantes de uma sociedade, adquirem por dela fazerem parte. A incorporação das descobertas e idéias que moldaram a moderna antropologia e sociologia foram fundamentais para que os primeiros institucionalistas econômicos se distinguissem da economia neoclássica e da economia marxista, o primeiro restrito por um conceito hedonista de ser humano, o último pela idéia de uma ordem social pré-determinada (Mayhew, 1987, p. 975).

Veblen foi o primeiro a aproximar a economia da antropologia, mas o fez não sobre povos “primitivos”, e sim examinando sua própria cultura (Mayhew, 1987, p. 976). Para ele, as variações na sociedade não eram apenas o reflexo do grau de evolução das sociedades; simplesmente significava que as diferenças faziam parte do processo, que não tendia para nenhum fim, pois não se encerram. Assim, da mesma forma que povos primitivos tinham “estranhos costumes” familiares e rituais, por exemplo, empresários modernos também compartilhavam “estranhos costumes” como tomar para si grande dos resultados de uma firma por ser seu “proprietário”; e, todos estes estranhos costumes poderiam mudar, pois é inerente ao processo de evolução da humanidade. Sua contribuição ao desenvolvimento da teoria institucionalista, segundo Mayhew, foi transformar a noção darwiniana de evolução em um processo de mudança social não etnocêntrica e não teleológica (Mayhew, 1987). Assim, somente o entendimento da lógica da cultura na qual se insere a sociedade permite que se possa entendê-la, da mesma forma que as sociedades se distinguem pela tecnologia²⁶ desenvolvida, com a qual manipulam a natureza:

“No processo de Veblen, mudanças no modo como lidam com esta capacidade produtiva leva não apenas a conflitos de classe, mas a uma completa alteração no modo como vêem o mundo – uma extensa mudança cultural.” (Mayhew, 1987, p. 978, tradução nossa).

A noção da *causação cumulativa* foi muito importante neste início do institucionalismo, por

²⁶A tecnologia aqui mencionada não se refere a artefatos, mas a padrões de comportamento, a processos sociais, assim como são as instituições. *“O teste de fé e validade para os padrões institucionais, é seu poder e influência, por exemplo, as leis, costumes, rituais e mitos. O teste para tecnologia é sua capacidade para atingir uma finalidade específica.”* (Miller, 2003, p. 54, tradução nossa).

conta do foco de Thorstein Veblen na relação entre o comportamento humano e o contexto cultural; para ele, o comportamento humano é culturalmente definido, sendo que a cultura evolui em função da evolução no comportamento, mas é também a causa das próprias mudanças. Esta posição, aparentemente paradoxal, se justificava pela noção darwinista²⁷ de causação cumulativa, sendo que a “causa” necessariamente envolve a transferência material ou de energia; a idéia de que cada evento ou fenômeno tem sempre uma causa não implica em sua previsibilidade ou mesmo regularidade, uma vez que o princípio da determinação causal não significa o mesmo que determinismo. Ou seja, Veblen compartilhava com o que se pode chamar de lógica filosófica do darwinismo (e não os preceitos biológicos), fundamentalmente comprometido com a análise detalhada das seqüências causais²⁸. Assim, para Veblen,

“Instituições são o produto de processos passados, são adaptados a circunstâncias passadas e, portanto, nunca em total acordo com os requisitos do presente (...) Estas instituições, que comportam hábitos de pensamento, pontos de vista, atitudes e habilidades mentais, são portanto um fator conservativo, de inércia social e psicológica” (Veblen, *apud* Hodgson, 2003, p. 886).

Justamente esta relativa estabilidade e durabilidade é o que torna as instituições fundamentais para uma seleção evolucionária (e conseqüente mudança) na esfera econômica e social²⁹.

Outro institucionalista econômico, contemporâneo a Veblen foi John R Commons. Commons enfatizou as possibilidades de mudança econômica social (o que ele chamava de

²⁷Hodgson (2003, p. 885), com relação a esta relação entre o darwinismo e o institucionalismo econômico tradicional, lembra, primeiro, que não há em Darwin nenhuma suposição ou justificativa moral para a máxima da “sobrevivência do mais apto”, assim como nenhuma predisposição humana ao conflito ou pré-determinação natural para a desigualdade; e segundo, certamente os mecanismos de evolução sócio-econômica são distintos da evolução biológica, uma vez que a preocupação com o entendimento da evolução social está no “bem-estar humano, e não meramente na sua sobrevivência ou reprodução” (tradução nossa).

²⁸Veblen também baseou sua análise evolucionista nas exigências tecnológicas sobre diferentes regimes institucionalizados, assim como na influência dos conflitos de classe, a natureza predatória das elites, da classe proprietária, e a operatividade da classe industrial. Conforme citado por Hodgson (2003, p. 886, tradução nossa.), Veblen afirmava que, “as três classes convencionalmente reconhecidas, a alta, média e baixa, são todas categorias pecuniárias, a alta é tipicamente aquela classe aristocrática que possui riqueza sem ter trabalhado por isto; a classe média chegou a esta condição através de algum tipo de transação comercial e a classe baixa consegue o que tem por seu esforço laboral. É uma escala gradual da (a) predação, (b) negócios, (c) diligência; o primeiro, desnecessário mas com lucro, o segundo, apenas lucrativo, e o terceiro, apenas necessário.”

²⁹De acordo com Miller (2003), o conflito entre tecnologia e instituições é o maior tema dos trabalhos de Veblen, base para o que chama de dicotomia, por exemplo, entre fatos e mitos, trabalho e exploração. Sua análise institucional identifica progresso com o crescimento de fatos tecnológicos, que não são tolhidos pelas instituições. Veblen ainda creditava a estes aspectos instrumentais e cerimoniais da cultura um “relacionamento simbiótico”, por exemplo, ao afirmar que o cerimonial simula o tecnológico, quer dizer, quando se atribui o progresso econômico a um poder pecuniário ‘mágico’ (especulativo) do dinheiro, ao invés dos esforços de produção de uma classe trabalhadora.

'participação em ações coletivas'), descrevendo os modos como surgem os conflitos, quais direções são apontadas e como estas novas direções alteram as formas sociais (*working rules*) existentes. Cooperação e conflito fazem parte do modelo de processo social de Commons, motor para a evolução social. Para Commons, a evolução econômica envolve muito mais uma "seleção artificial" de fatores, e não natural. Esta demarcação era baseada em sua preocupação fundamental, a divergência entre interesses públicos e privados, ou ainda, na tensão permanente entre indivíduo e a sociedade. A ordem social é portanto perseguida através das instituições, que canalizam e reprimem o espírito individualista destrutivo (Covaleski, Dirsmith & Samuel, 1997).

Commons claramente via a origem desta tensão nas bases individualistas da sociedade moderna – o bem público estava, portanto, inevitavelmente em risco em função da busca de interesses individuais. O papel das instituições para Commons é de ordenar o potencial dos efeitos negativos do individualismo, uma tentativa de introduzir um grau de previsibilidade e ordem no jogo irracional provocado pelo interesse privado. Para tanto, propunha o estabelecimento de estruturas sociais objetivas que pudessem lidar com a "irracionalidade" individual. (Covaleski, Dirsmith & Samuel, 1997). Neste sentido, Commons teve um papel efetivo, no início do século XX, na regulação econômica de serviços públicos³⁰, ameaçados por monopólios privados que distorciam o interesse público, em função da concentração de poderes econômicos.

O controle dos serviços públicos prestados por empresas privadas, de acordo com os mecanismos desenvolvidos por Commons se baseava na avaliação física (contábil) do bem ou atividade regulada, e na razoabilidade do valor cobrado. Ou seja, o valor físico identificado contabilmente era onerado por uma parcela de valor estabelecida subjetivamente a partir da discussão entre especialistas, que definiam o que era "valor razoável". É neste contexto que Commons se volta para o estudo da *common law* (o que

³⁰Commons foi um dos responsáveis por formular, em 1907, a '*Public Utility Law*' para o serviço ferroviário no estado americano de Wisconsin. Este normativo regulador era administrado por uma comissão de ferrovias ('*Railroad Commission*'), na qual integravam especialistas; e seu objetivo era regular as tarifas ferroviárias com base na taxa de retorno "justo" para o capital investido nas ferrovias. O modelo de Commons era chamado inicialmente de "modelo da taxa de retorno objetivo" e posteriormente este modelo foi entendido aos serviços de energia elétrica, controlando assim as taxas cobradas de usuários. Por conta da visibilidade e sucesso do modelo de Commons, por volta de 1913, 29 estados americanos já adotavam modelo semelhante (comissões independentes e regulação contábil da taxa de retorno). Segundo Trebing (1984a), uma característica significativa da legislação de Wisconsin era considerar a avaliação física do serviço como sendo o primeiro passo da regulação; o surpreendente era o fato desta avaliação significar a definição do custo de construção (ou reconstrução) da propriedade física; acompanhada por um sistema completo e uniforme de contabilidade, com precauções especiais para depreciação e investimento; a idéia era que qualquer pessoa do Estado poderia saber ao final de cada ano fiscal exatamente a taxa de lucro de cada companhia regulada ou quanto cada municipalidade havia investido na infra-estrutura. O modelo americano de regulação será retomada no Capítulo 4, item 4.2.

poderíamos chamar de leis consuetudinárias, no direito romano). Para ele, era o meio pelo qual os hábitos e costumes da sociedade eram codificados em uma estrutura de governança. Estas avaliações legais eram orientadas não apenas para o momento, mas voltadas para o futuro, pois para Commons, um sistema político e econômico em constante evolução, novas formas de comportamento social emergem em resposta a novas necessidades ou oportunidades, e estas novas formas potencialmente geram novos conflitos que deveriam ser resolvidos legalmente. A razoabilidade destas novas formas era resultado desta avaliação baseada na *common law*; caso consideradas como não razoáveis, prejudiciais, deveriam ser suprimidas (Trebing, 1984a; 1984b).

O importante nesta breve descrição dos pioneiros do institucionalismo econômico está no destaque ao seu foco central de análise: o próprio processo de mudança (evolução) institucional, e não as influências exógenas de um conjunto de instituições sobre o comportamento social (e conseqüentemente, econômico) de uma sociedade. Neste sentido, tanto Veblen quanto Commons percebiam que a estrutura social e econômica era complexa e interdependente, mas dinâmica, o que caracterizava sua permanente evolução. No entanto, a visão de cada um destes autores quanto as características desta dinâmica e aos mecanismos evolutivos, é distinta. Veblen definia o indivíduo como “portador” de características definidas por forças culturais (em sua perspectiva darwinista de evolução), e as instituições baseadas no conflito entre forças irreconciliáveis, entre o coletivo e o materialismo.

Commons entendia que a sociedade funcionava sob regras coletivas, mas com indivíduos muito mais muito voluntaristas, tendo as instituições papel regulativo em uma ordem social com alto grau construtivista pela interferência de seus atores. As novas configurações de estrutura social que resultam de sua evolução inerente (tecnológica e cultural) são acompanhadas pela emergência de novos conflitos; para Veblen, estes conflitos fundamentalmente surgem do confronto entre forças irreconciliáveis. Para Commons, estes conflitos explicitam a ineficiência de algumas instituições, mas outros arranjos podem surgir pela construção de novas regras, passíveis de serem acordadas democraticamente entre as partes (o que caracteriza, portanto, uma seleção artificial de regras, por serem consideradas mais razoáveis). Apesar de evoluírem, para Veblen as instituições parecem inerentemente conservadoras, e mesmo hostis para a convivência coletiva mais harmônica.

Como veremos a seguir, esta visão mais “positivista” de Commons da relação entre os indivíduos e as instituições inspirou parte importante da nova economia institucional, que basicamente, consolida a tradição neoclássica ao agregar a idéia da importância das

instituições para o funcionamento da economia.

A tradição do institucionalismo econômico, de qualquer modo, sempre destacou a importância de fatores culturais e a permanente evolução da sociedade – claramente rejeitando a noção mecanicista do ator racional movido por interesse próprio (mesmo com sua relativização para racionalidade limitada – *'bounded rationality'*, definida pela nova economia institucional) e conseqüentemente, a idéia de um equilíbrio possível regido pelas forças de mercado. A coerência de sua obra está em sua perspectiva institucional global, ou seja, sua insistência em analisar o ordenamento econômico de empresas, mercados, leis e normas, além do comportamento econômico e os resultados produzidos, como sendo “instituídos”, não como fenômenos naturais, mas sujeitos a análise científica, julgamento crítico e transformação. Rutherford (2000) afirma que o institucionalismo econômico daquela época deve ser colocado em um contexto histórico e ser entendido como o resultado de um conjunto particular de circunstâncias que evoluíram, não somente para originar não somente o institucionalismo econômico atual, mas grande parte da econômica e da ciência social americana.

Apesar da economia neoclássica não ter sido suplantada pela tradição institucionalista, é importante destacarmos dois momentos de sua contribuição no campo da política econômica nos Estados Unidos³¹, especificamente na regulação de serviços públicos (*public utilities*), especialmente no período entre as duas grandes guerras mundiais. Certamente, é importante lembrarmos que sua contribuição inicial no campo da regulação econômica, no início do século XX, foi fundamental.

No período entre as duas grandes guerras mundiais, o principal foco da pesquisa institucional não estava apenas nas teorias de mudança institucional, mas nos crescentes problemas decorrentes da ordem econômica da época: os ciclos dos negócios, as relações de trabalho, os serviços públicos, monopólios, regulação dos negócios, o desenvolvimento tecnológico crescente, e sobre o que se convencionou chamar de “falha do mercado”.

³¹Hodgson (1994b) aponta que as possíveis razões para que não houvesse o mesmo florescimento do institucionalismo na Europa como houve nos Estados Unidos, podem ser: 1) o contexto americano era muito peculiar, de rápido crescimento populacional e o surgimento de novas universidades, centros de produção de conhecimento que expandiam o espaço para surgimento de idéias heterodoxas; 2) o pensamento marxista era proeminente na Europa, em especial na Alemanha pré I Guerra Mundial e durante os anos 30 na Inglaterra, o que não aconteceu nos Estados Unidos; desta forma não o institucionalismo não foi rivalizado por nenhuma outra alternativa heterodoxa suficientemente sólida; 3) os Estados Unidos eram um país novo e em expansão, ambiente no qual as questões referentes ao desenho e desenvolvimento de instituições representavam um problema imediato, diferente de países europeus, que apesar de enfrentarem à época diversas conturbações políticas e sociais, as instituições aparentavam estarem solidificadas (o que não foi confirmado pelos eventos subseqüentes), e a preocupação com o desenvolvimento cumulativo e mudança institucional não tiveram o mesmo apelo junto a seus economistas.

Todas estas questões conduziram a que examinassem de modo mais crítico os negócios e o mercado da época; sem dúvida, Veblen foi o inspirador para esta atitude crítica. Os institucionalistas rejeitavam as explicações ortodoxas para os mercados e os negócios baseadas em abstrações, e procuravam analisar o funcionamento real da economia. Os institucionalistas foram os pioneiros na formulação da legislação voltada à regulação dos serviços públicos, relações de trabalho, seguridade social, saúde pública, além de importante papel no *New Deal*.

Desta forma, os economistas institucionais foram responsáveis pelo desenho de novos arranjos voltados a controlar as corporações responsáveis pela prestação de serviços públicos, reduzindo o poder destes frente ao mercado e aos consumidores. Duas medidas se destacam como resultado desta reforma, a criação de um sistema padronizado de contabilidade e relatórios financeiros para estas corporações e a criação das comissões estatais de utilidade pública. Também a revisão destas medidas, ainda na década de 20 e 30 do século passado também se inclui nesta fase, quando vieram à tona os abusos por parte de grandes *holdings* responsáveis pela produção e fornecimento de serviços públicos. Nesta época, foram reformuladas as legislações federais para possibilitar a quebra destas *holdings*, além da criação de agências federais e municipais de energia, também sob a forma de cooperativas a nível local (Sheehan, 1994); a segunda contribuição institucionalista ocorre já na década de 1980, na onda da desregulação, quando da perda de controle das comissões estatais sobre os serviços públicos; neste caso, os trabalhos foram realizados basicamente na alocação de custos e fixação de preços (Sheehan, 1994, p. 191).

Em resumo, algumas características comuns da economia institucional podem ser destacadas:

- a. Embasamento teórico interdisciplinar;
- b. Destacam as instituições como elemento-chave para análise e entendimento de qualquer sociedade e, portanto, de sua economia;
- c. Assumem que a economia deve ser entendida como um sistema aberto e evolutivo, situada no tempo e no espaço, afetada por mudanças tecnológicas e inserida (*embedded*) em um conjunto complexo de relações sociais, culturais, políticas e de poder.

Os temas de interesse destes economistas institucionais se concentravam na análise das mudanças na estrutura institucional do capitalismo contemporâneo; crítica a teoria

econômica dominante (*mainstream*); desenvolvimento de novos instrumentos de política pública que combinassem a solução de problemas econômicos e sociais; desenvolvimento de métodos de pesquisa empírica, como um contraponto crítico aos modelos matemáticos e quantitativos dominantes.

O pressuposto distintivo da economia institucional frente às demais teorias econômicas, está na não aceitação da noção de agentes individuais como maximizadores racionais de utilidade, ou seja, os indivíduos não são considerados como dotados de vontade definida exteriormente. Hodgson (2000), entre outros teóricos desta tradição, afirma que os indivíduos não determinam ou criam, por si só, as instituições, uma vez que eles são afetados por elas e suas características culturais e sociais, ao mesmo tempo em que ocorre um movimento chamado de *causação reconstitutiva*, da base para o topo da sociedade (*reconstitutive downward causation*), que por sua vez afeta as instituições. (Hodgson, 2000, p. 1).

Em resumo, nesta corrente da economia institucional (também chamado de antigo institucionalismo ou institucionalismo crítico) pode-se destacar algumas de suas características principais: a rejeição da existência de uma “lei natural” que regula e equilibra a economia (à semelhança da visão mecanicista da física) e o destaque a normas e convenções sociais modificadas pelo tempo; e a importância dada a um novo método científico e social baseado em conhecimentos empíricos inspirados na psicologia, antropologia e história.

2.1.2. A nova economia institucional e a economia organizacional

A teoria econômica, com maior ou menor ênfase e diferentes abordagens, sempre teve no estudo das organizações uma importante referência. Neste sentido, a chamada economia organizacional preocupa-se em estudar as condições nas quais as organizações, enquanto atores produtivos, surgem e atuam na sociedade. E, neste contexto, a nova economia institucional surge como um divisor de águas (Rowlinson, 1997).

O antigo institucionalismo econômico, apesar de comportar abordagens aparentemente heterogêneas, se unifica na crítica à econômica clássica, por sua visão mecanicista e idealizada da dinâmica social e por não levarem em consideração a importância das instituições na sociedade. No entanto, esta primeira vertente do institucionalismo na economia, desde seus primeiros momentos, foi duramente criticada por produzir e se

fundamentar em relatos, histórias e dados empíricos, mas sem nenhum método³² (Scott, 2001), especialmente quando comparadas ao rigor matemático e instrumental de abordagens econométricas neoclássicas. É neste contexto que o surgimento da nova economia institucional pode ser entendida, como a composição que acata a relevância das instituições, tratada com o ferramental metodológico neoclássico.

Segundo Ankarloo (2003), a nova econômica institucional foi influenciada por diversas vertentes do pensamento liberal, alguns argumentos evolucionistas (seleção, sobrevivência do mais apto etc.), pela crença na existência da “mão invisível” reguladora do mercado e também pela adoção dos conceitos ortodoxos neoclássicos de mercado, oferta e demanda, fatores de produção, receitas e custos marginais etc.

Eggertsson (1990), neste sentido, destaca a existência de duas vertentes no novo institucionalismo econômico: uma que se relaciona com a microeconomia tradicional, basicamente por aplicar conceitos pré-definidos para analisar um amplo leque de fenômenos, como a emergência dos mercados, os direitos de propriedade, do Estado, os diferentes desempenhos de estados capitalistas (nesta vertente se enquadrariam os chamados economistas históricos, como North³³, preocupados em destacar seu embasamento em conceitos teóricos “sólidos”, e não apenas em constatações empíricas); e, uma outra vertente, que explicitamente rejeita conceitos neoclássicos como a da escolha racional, dando maior importância a teorias comportamentais preocupadas com o limite do pressuposto racionalista aplicado a fenômenos econômicos.

Pode-se dizer que desde a década de 80, a Nova Economia Institucional está no centro das atenções, pois ela se apresenta como uma alternativa mais realista ao mecanicismo neoclássico e ao empirismo do “velho” Institucionalismo Econômico. Por exemplo, o Banco Mundial³⁴ também destaca a distinção entre os velhos e novos institucionalistas econômicos, uma vez que estes últimos reconhecem que as variáveis determinadas pelas instituições econômicas e sociais, resultante das condições de competição, cooperação e hierarquia de uma determinada sociedade, fundamental para que se possa atingir

³²É interessante notar que justamente esta era a base metodológica do institucionalismo econômico crítico: o modelo explicativo que estava implícito dos trabalhos inspirados por esta tradição, não tinha por base o formalismo teórico, que acreditavam ser aplicável a qualquer ciência moderna – elas somente se diferenciam por conta do problema ou questão analisada, e não apenas pelo método; o formalismo, incluindo uma lógica positivista e uma racionalidade a priori expressa a visão da economia padrão – o institucionalismo crítico procura partir de uma visão holística, com base na crença de a questão por eles analisada requer uma mudança no método (Wilber & Harrison, 1978).

³³North (1991) afirma que a teoria econômica neoclássica concebida como uma teoria da escolha que proporciona uma abordagem consistente e disciplinada para o estudo do Estado, concebido como sendo a fonte tanto para o crescimento quanto para o declínio econômico de uma sociedade.

³⁴Picciotto & Wiesner (1998).

resultados positivos³⁵.

Na Nova Economia Institucional o objeto central dos estudos continua sendo as instituições, mas entendidas como as regras do jogo que dão sustentação aos mercados e aos arranjos organizacionais estabelecidos em um ambiente societal – ou seja, o conjunto normativo geral de uma sociedade, por sua vez determinado pelo critério da maximização da riqueza a partir da minimização dos custos de transação. Assim, ela procura explicar o funcionamento dos mercados e dos arranjos organizacionais e também fundamenta as justificativas para intervenção em ambientes e arranjos institucionais, uma vez que são estes que criam as condições para o surgimento de novos mercados e arranjos organizacionais.

A Nova Economia Institucional pode ser descrita como um corpo teórico que se baseia em dois pressupostos básicos: as instituições importam (*institutions matters*) e são passíveis de análise ‘científica’. O primeiro pressuposto é comum a todos os institucionalistas. O que ela pretende destacar é sua capacidade analítica no estudo das instituições, a partir do desenvolvimento de uma lógica comparativa para tratar cientificamente as instituições, ou seja, a construção do ferramental metodológico necessário para definir uma agenda positiva de pesquisas³⁶.

Na verdade, seu foco está na análise das instituições a partir do uso de pressupostos teóricos econômicos bem conhecidos do individualismo metodológico, no qual o indivíduo racional com preferências pré-determinadas compõe a base de sua abordagem teórica. Uma vez que este indivíduo esteja situado no ambiente institucional adequado, conseguirá produzir os resultados mais eficientes para si e conseqüentemente, para a sociedade em geral. Segundo Groenewegen, Kerstholt & Nagelkerke (1995), apesar das preferências individuais serem influenciadas pelo ambiente institucional, para a realização adequada da investigação econômica é legítimo que se considere como ponto de partida a noção abstrata de maximização individual; conseqüentemente, seria possível explicar as instituições econômicas, legais e históricas em termos do comportamento individual.

É inegável que a idéia de instituições como criações humanas que criam os limites que

³⁵Este estudo do Banco Mundial (Picciotto & Wiesner, 1998) destaca a importância do desenho de incentivos específicos para se superar as restrições que se encontram em modelos puramente economicistas e reconhece que instituições econômicas ineficientes e regras coletivas disfuncionais predominam, especialmente em países subdesenvolvidos.

³⁶Coase é apontado como sendo o responsável pelo surgimento da nova economia institucional, o próprio Coase (1998, p. 72, tradução nossa) afirma: “a denominação ‘nova economia institucional’ foi cunhada por Oliver Williamson, pois quis diferenciar sua análise da “velha” economia institucional de Commons e Mitchell, e outros que são lembrados pela grande capacidade intelectual, mas anti-teóricos e sem uma teoria para dar sentido a suas grandes coleções de fatos, foi muito pouco o que eles conseguiram transmitir”.

moldam as ações individuais (North, 1990, p. 3) torna a NEI mais próxima a realidade que outras abordagens econômicas ortodoxas. Segundo Coase, “a economia institucional moderna deve estudar o homem como ele é, agindo com as restrições impostas por instituições reais” (Coase, 1984, p. 231, tradução nossa). Assim, instituições tanto são restrições informais (costumes, cultura, tabus, incentivos etc.) quanto formais (leis, direitos de propriedade etc.); são as regras do jogo para a economia e as organizações (os jogadores) surgem em resposta a esta estrutura institucional. Segundo North (1990, p. 15), a interação entre as instituições e as organizações molda a evolução da economia.

Os “velhos” Institucionalistas Econômicos norte-americanos desenvolveram uma série de conceitos que, com alterações posteriores, hoje são pilares da Nova Economia Institucional, como o próprio conceito da *transação* sugerido por Commons³⁷, da interação social a partir de regras de conduta, ou ainda das instituições sociais que definem limites dentro dos quais indivíduos ou agrupamentos produtivos (firmas) buscam obter seus objetivos, como um conceito mais apropriado do que a abordagem neoclássica da escolha racional individual.

No entanto, diferentemente dos “velhos” institucionalistas, a preocupação mais relevante da NEI gira em torno de duas questões centrais: como evoluem as instituições em resposta a incentivos, estratégias e escolhas individuais; e, como as instituições afetam o desempenho de sistemas políticos e econômicos. Desta forma, procuram qualificar os pressupostos e suposições correntes da teoria microeconômica neoclássica, mas com foco na centralidade das *transações*, uma vez que as instituições são vistas como a ponte que, conceitualmente, pode ligar dois níveis de análise: o mundo microeconômico da ação individual e a esfera macroeconômica das estruturas aparentemente impessoais. Assim, concordam com a argumentação de que os indivíduos procuram maximizar sua riqueza de acordo com um conjunto ordenado de preferências, mas o fazem balizados por limites cognitivos, informações incompletas e pela dificuldade intrínseca em acompanhar e fazer cumprir acordos firmados – reside aí a preocupação da teoria econômica dos custos de transação. As instituições formais só podem funcionar adequadamente se regras, procedimentos, incentivos e sanções por ele estabelecidas são integradas às convenções que guiam o comportamento da sociedade. O problema é que o presente e o futuro, segundo North (1990), estão conectados ao passado por conta da continuidade das instituições na sociedade. Para este autor, as instituições afetam o desempenho da economia pelos seus efeitos sobre os custos de troca e produção; ele considera que o papel mais importante das instituições é a redução das incertezas através do estabelecimento de regras e interações estáveis na sociedade e neste sentido, apesar de destacar a distinção entre regras estáveis

³⁷Scott, 2001, p. 3.

e regras estáticas, percebe-se de forma clara sua preocupação na busca pelo equilíbrio geral da econômica, a partir do desenvolvimento de instituições estáveis, com regras claras e cumpridas pela sociedade.

A partir destes pressupostos adotados pela Nova Economia Institucional, é importante que destaquemos três abordagens específicas: os Custos de Transação, a Teoria da Agência e os Direitos de Propriedade (ou dos Contratos), que orientam grande parte dos princípios adotados para a construção de quadros regulatórios, tanto em países de economia avançada, quanto em desenvolvimento. A partir dos principais pontos destas abordagens, é possível avaliar em grande parte como as questões regulatórias podem – ou não – serem respondidas. Todas elas têm em comum o princípio geral de que as instituições moldam e influenciam os custos envolvidos nas interações econômicas, políticas e sociais.

A noção dos Custos de Transação remete ao artigo pioneiro de Ronald Coase, de 1937. Neste artigo, Coase afirmava que a existência das firmas só se justificava a partir da constatação da existência de falhas no funcionamento perfeito do mercado, falhas estas representadas pela existência dos custos de transação. Em um mercado perfeito não haveria a necessidade de existirem agentes intermediários para a realização de processos produtivos; para Coase, caso a produção fosse de fato guiada somente pelo mecanismo de preços, não existiriam firmas – agentes fundamentais nas transações econômicas. Ele rejeita a analogia entre a firma e o Estado, uma vez que em seu entender, as indústrias surgiriam voluntariamente, ao contrário dos agentes estatais; a utilização de mecanismos de preços para coordenar as transações gera portanto custos, que necessariamente precisam ser exteriorizados.

A princípio, os custos de transação são aqueles envolvidos nas negociações, na obtenção e troca de informações, na contratação, cumprimento e acompanhamento de acordos mercantis. No entanto, o conceito ainda comporta diversas variações. North (1990, p. 28, tradução nossa) define custos de transação como aqueles referentes à “*definição, proteção e implantação dos direitos de propriedade*”; para Williamson (1985, pp.18-19), os custos de transação equivalem aos custos do funcionamento do sistema, e equivale a “*existência do atrito na física*” (tradução nossa); Eggertsson (1990, p. 14, tradução nossa) ainda afirma que os custos de transação “*são custos de oportunidade, como qualquer outro custo definido pela teoria econômica*”³⁸.

³⁸Para Coase, o único sistema possível sem custos de transação seria uma economia totalmente planejada, sem a interferência de mecanismos de preços. Assim, Coase afirma, ‘*If I were asked to imagine an economic system in which transaction costs did not exist, it would be a completely communist society.*’ (Coase, 1998, p. 73).

O ponto importante para esta abordagem reside no fato de que a *existência dos custos de transação impede que mercados e os mecanismos de preços alcancem o equilíbrio, no sentido neoclássico da eficiência econômica*; além do mais, para a Nova Economia Institucional, os custos de transação são onipresentes em todas as economias e em todo sistema econômico. O surgimento e desenvolvimento dos custos de transação é a chave de qualquer estrutura institucional existente na sociedade e em sua economia. De modo geral, a economia dos Custos de Transação está relacionada ao ramo da NEI preocupada com as questões de governança, ou seja, seu foco recai na busca pelo funcionamento adequado das firmas e no estabelecimento de um *mix* adequado entre mercado-firmas, capaz de melhorar a eficiência do sistema econômico como um todo. A existência dos custos de transação, conseqüentemente, também justificaria a evolução das estruturas e estratégias empresariais, especificamente os movimentos de integração vertical da produção, o surgimento de conglomerados e de corporações transnacionais, da adoção de estruturas multifuncionais (Williamson, 1981), assim como outros formatos híbridos de organização, como as alianças estratégicas, as redes de trabalhos, as *joint ventures* etc. Para Williamson (1981), as empresas representam apenas alternativas lógicas para obtenção de maiores ganhos de eficiência e não correspondem à materialização de exercícios de poder econômico. Um exemplo de como esta visão pretende ser isenta de valor pode ser observada em outra avaliação de Williamson (1984), de que deveria haver maior tolerância quanto a aquisições, fusões de empresas e outras transformações correlatas na economia, pois de fato estes processos buscam apenas reduzir os custos de transação; a busca por eficiência e não pela concentração de poder econômico é que conduziria tais dinâmicas, o que para este autor, justificaria a ocorrência de comportamentos anti-competitivos.

Podemos considerar que um dos principais méritos da economia dos Custos de Transação foi simplificar a visão da relação entre mercados e firmas, ao tratar estas como entidades singulares, que se relacionam com outras unidades de produção coordenadas pela mão invisível do mercado³⁹. Este exercício de abstração permite projetar, mesmo que idealmente, o equilíbrio em sistemas de elementos complexos, a partir da consolidação de diversas variáveis em um conceito único, do custo de transação; tal conceito justifica as diferentes formas organizacionais existentes no mercado, o que inclusive fundamenta uma

³⁹Metodologicamente, grande parte do conteúdo analítico da economia dos Custos de Transação trabalha através da discriminação e alinhamento de hipóteses quanto a melhor combinação entre custos de transação e seus atributos, frente às estruturas de governança (modelos organizacionais e suas competências). A avaliação comparativa de mercados e hierarquias é necessária, e a busca por adaptação é o problema central da economia organizacional. A idéia do alinhamento seletivo de hipóteses para informar as estruturas de governança do setor privado se tornaram elementos importantes para definir o desenvolvimento e as reformas econômicas; a partir da análise dos arranjos institucionais (as regras do jogo), dos contratos e das estruturas de governança, acabam por definir as avaliações realizadas quanto ao sucesso dos processos de privatização, por exemplo.

teoria da firma especialmente interessante na avaliação das estruturas de mercado (em especial a intensidade de ocorrência da integração vertical de firmas), ao mesmo tempo que considera a existência de um ambiente de racionalidade limitada, justificada pela assimetria de informações entre os atores. Tais incertezas, no entender desta abordagem, podem ser minimizadas por diferentes arranjos contratuais.

Em resumo, a idéia dos custos de transação econômica considera, portanto, a existência dos seguintes princípios:

- As instituições relevantes compõem as “estruturas de governança”, ou seja, a matriz institucional na qual as transações são negociadas e realizadas;
- Os indivíduos possuem duas características essenciais: racionalidade limitada (*bounded rationality*) e oportunismo (os indivíduos são intuitivos e calculam o risco de oportunidades que lhes gerem vantagens específicas);
- A formação das preferências não é exógena, o seu processo de formação tem importância secundária;
- O ambiente institucional é importante, pois as mudanças nas estruturas de governança afetam custos comparativos dos mercados, permitindo a redução das incertezas e conseqüentemente, aproximando a dinâmica econômica próxima a um estado ideal de equilíbrio.

Outro ponto fundamental, tanto para economia neoclássica e a Nova Economia Institucional, está na teoria dos Direitos de Propriedade, pois ela envolve os princípios geradores do equilíbrio geral do mercado. No estado de equilíbrio geral, a distribuição dos direitos de propriedade decorre do reconhecimento de que uma transação consiste na troca de diferentes direitos, públicos e privados, de diferentes dimensões. Demsetz (1967 *apud* Farina, Azevedo e Saes, 1997, p. 47) argumenta que os “*direitos de propriedade surgem com a finalidade de internalizar externalidades quando os ganhos com esta internalização forem maiores do que seus custos.*” Apesar do seu sentido ter origem legal, a partir do qual direitos de propriedade é composto pelo direito de uso e venda de um bem, pode-se entendê-lo em sentido amplo, incluindo-se aí a interferência de normas sociais existentes. Nesta visão, por exemplo, até mesmo princípios relacionados aos direitos humanos integram os direitos de propriedade individual das pessoas; para a Nova Economia Institucional, caso os direitos de propriedade não estejam claramente estabelecidos, as oportunidades de transação, de qualquer tipo, ficam fortemente restritas, ou mesmo deixam de ocorrer; da mesma forma, a definição e cumprimento dos direitos de propriedade geram

custos de transação.

O problema enfrentado a partir desta abordagem econômica passa a ser como e quando os direitos de propriedade são transacionados, o que envolve sua definição em contratos e garantias legais. As questões que despontam envolvem os “tipos” de direitos que são transacionados, sob quais condições, o que deve acontecer quando se quebra um contrato, o que é uma quebra de contrato, e assim por diante. Os valores envolvidos e os resultados econômicos, portanto, dependem da definição, *a priori*, destes direitos de propriedade. E, para que a exclusividade privada dos direitos de propriedade fique assegurada, justifica-se a participação de outro ator importante, o Estado, na garantia de seu cumprimento.

Assim, ao contrário da teoria neoclássica, para grande parte da Nova Economia Institucional, a presença do Estado é justificada para garantir os menores custos de transação e o funcionamento adequado do mercado. Para North,

“uma teoria do Estado é essencial, porque é o Estado que especifica a estrutura dos direitos de propriedade; em última instância, é o Estado o responsável pela eficiência desta estrutura, que causa crescimento ou estagnação e declínio da economia.” (North, 1981, p. 17, tradução nossa).

Segundo Ankarloo (2003), apesar de considerarem a eficiência do mercado como responsável pelo desenvolvimento (da mesma forma como os economistas liberais), para os pensadores da Nova Economia Institucional, este desenvolvimento também está vinculado ao funcionamento adequado do Estado, a definição dos direitos de propriedade e a construção adequada das instituições, de modo a que favoreçam os menores custos de transação. Para a NEI, a combinação entre custos de transação e os direitos de propriedade compõe a base para análises da evolução histórica de sistemas econômicos distintos; o aparato institucional e do Estado passa a ser fundamental para entender o funcionamento adequado do mercado. No historicismo econômico institucional⁴⁰ de North,

⁴⁰Capitani e North (1994, tradução nossa) afirmam que *“a ausência de um quadro conceitual adequado para o desenvolvimento institucional tem freqüentemente resultado em integrações inadequadas entre os trabalhos de desenvolvimento institucional e outras formas de assistência prestadas pelo Banco Mundial, e são menos que satisfatórios os impactos desenvolvimentistas de muitas intervenções institucionais.(...) enquanto importantes contribuições têm sido realizadas pela teoria organizacional, ciência política e sociologia, a Nova Economia Institucional, em particular, têm produzido novas descobertas entre as interações entre desenvolvimento institucional e crescimento econômico, e está expandindo as fronteiras do pensamento desenvolvimentista em áreas como de ‘mercados’ políticos, fatores culturais e aprendizado organizacional.”* Citando o trabalho de Polanyi (*id.ibid.*), apontam que em sociedades primitivas (que Capitani e North caracterizam como aglomerações humanas com comércio em pequena escala), as próprias relações sociais regulam a atividade econômica; à medida que o mercado se expande para outras áreas, o comércio regional gera rapidamente altos custos de transação, pois a densa rede de relações sociais destas vilas é substituída pela *‘clientelização’* de atores, muito mais numerosos. Portanto, mais recursos serão necessários ao acompanhamento e cumprimento de acordos. As instituições ainda são em grande

as instituições normalmente mudam de forma incremental, mais do que em descontinuidade. A razão pela qual as mudanças são incrementais justifica-se pela sua imersão nas regras informais construídas ao longo do tempo pelas sociedades⁴¹; de acordo com esta perspectiva, mesmo quando acontecem mudanças abruptas, como as revoluções, guerras ou conquistas, elas nunca geram uma total descontinuidade nas regras estabelecidas. Embora regras formais possam mudar do dia para a noite, resultado de decisões políticas ou legais,

“as regras e restrições informais, incrustadas em costumes, tradições e códigos de conduta, são muito mais impermeáveis que políticas deliberadas” (North, 1990, p. 6, tradução nossa),
[e] *“na busca por seus objetivos, as organizações incrementalmente alteram a estrutura institucional”* (North, 1990, p. 73, tradução nossa).

Assim, as mudanças institucionais derivam da agregação de *“milhares de pequenas alterações”*. O gradualismo⁴² é um pressuposto analítico que na abordagem de North, envolve totalmente as mudanças institucionais.

No entanto, há uma contradição interna permanente na Nova Economia Institucional, especialmente em sua vertente histórica. A percepção quanto a necessidade de aparatos

parte informais, e na ausência de uma estrutura política unificada ou regras formais, normas culturais, preceitos religiosos normalmente desempenham o papel de padronizadores das condutas dos atores. O desenvolvimento da atividade econômica a partir de firmas cada vez mais baseadas em grandes montantes de capital fixo demanda por formas coercitivas de ordem política, pois a partir do surgimento de formas complexas e informais de transação, relações pessoais, voluntarismo, restrições morais (ostracismo, por exemplo) não se mostram mais suficientes para lidar com problemas de agência e comportamento oportunista; no estágio “final” de desenvolvimento das sociedades, a especialização e parcelas *“crescentes de recursos da sociedade engajadas nas transações cria o setor de serviços. Para se obter os ganhos inerentes do comércio, mais mercados impessoais requerem que instituições possibilitem tais trocas impessoais – não apenas aspectos econômicos mas também políticos são necessários para que grande parte do produto nacional bruto se viabilize.”* Para eles, dois aspectos afetam o ambiente institucional e o estágio de desenvolvimento dos países do terceiro mundo: *“(1) fortalecer a criação de instituições econômicas que possibilitem mercados impessoais, particularmente mercados que envolvam contratos sobre o espaço e o tempo, e (2) fortalecer o desenvolvimento de instituições políticas que possam especificar e fazer cumprir direitos de propriedade de modo a que sejam encorajados acordos produtivos”* (pp. 2-3, tradução nossa).

⁴¹North, conforme afirma Ankarloo (2003, p. 35), tem mostrado, em trabalhos mais recentes, ampliar sua abordagem institucionalista, incorporando conceitos como ‘ideologia’, ‘modelos mentais’, ‘cultura’ às instituições legais e ao Estado. Desta forma North justifica o crescimento ou declínio econômico das sociedades, determinado por estas ‘restrições informais’ e não apenas pelo mercado e pela esfera econômica, como pressupõe a abordagem neoclássica. Entretanto, quanto mais se avança nestas explicações alternativas, cada vez menos importa a esfera econômica na nova economia institucional. A lógica econômica do sistema não é mais a causa do desenvolvimento ou declínio econômico. Ainda de acordo com Ankarloo (2003, p. 36, tradução nossa), *“para North, assim como para a nova economia institucional em geral, somente é possível ser bem sucedido na tarefa de salvação da economia neoclássica tornando supérflua a explicação embasada de seus modelos; a histórica da evolução econômica virtualmente desaparece”*.

⁴²As mudanças nos preços relativos e preferências têm um papel crucial neste processo, mais uma razão para a mudança assumir características gradualísticas.

institucionais (e conseqüentemente, do Estado) para se entender a real a dinâmica da sociedade é correta, mas esta nova variável (a partir da evolução histórica e da análise social) acaba por se mostrar incompatível com os pressupostos neoclássicos. Ankarloo (2003, p. 9, tradução nossa) é enfático neste ponto:

“se o mercado não é a ‘mão invisível’ que integra indivíduos em sociedade, mas antes algo que precisa de um apoio institucional integral da sociedade, o que é o mercado? Se mercados capitalistas não formam a base sobre a qual a sociedade se estrutura, porque as instituições da sociedade deveriam apoiar os mercados, ao invés de outras formas comunitárias ou coletivas de provisão?”

Em outras palavras, uma vez que se considera a influência das instituições e da estrutura dos direitos de propriedade sobre as escolhas individuais, não se pode usar o mesmo argumento racional e eficiente para explicar, tanto a permanência das instituições, quanto sua mudança. Os fatos históricos passam a ser utilizados para exemplificar os pressupostos teóricos neoclássicos; o dilema é solucionado adotando-se falsos pressupostos históricos (como ‘*no início existiam os mercados*’, de Williamson), análises tipo ‘*as-if*’ (que geram condicionantes circulares para a análise), além do passado histórico entendido à luz do presente e não o contrário, contradizendo afirmações do próprio North (1990, p. vii, tradução nossa):

“[...] história importa. Importa não apenas porque nós podemos aprender como o passado, mas por que o presente e o futuro são conectados ao passado pela continuidade das instituições da sociedade. As escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado. E o passado só pode ser se tornar inteligível como uma história da evolução institucional.”

O melhor exemplo de como esta contradição é trabalhada está na análise da transição que North (1990) faz do feudalismo para o capitalismo. A partir de considerações corretas quanto ao crescimento populacional e conseqüente mudança na relação entre terra e trabalho, North conclui que o trabalho assalariado surge por ter sido a melhor opção em relação a preservação dos direitos de propriedade e menor custo de transação, *mesmo admitindo que não havia economia de mercado e muito menos relações de trabalho assalariado na época*; para que alterações nos preços relativos pudessem gerar tal transição, seria preciso que tanto a terra quanto trabalho já fossem mercadorias, o que somente poderia fazer sentido em um contexto capitalista como conhecemos hoje. Ou seja, *conceitos e princípios que surgem com o capitalismo são utilizados para explicar sua origem*.

Outros autores também identificam problemas com esta abordagem histórica da NEI. March (1996) afirma que, a despeito dos esforços para aproximar a visão econômica da realidade, a Nova Economia Institucional falha em suas tentativas para enquadrar as instituições em uma lógica puramente racional. Basicamente, a estratégia adotada é interpretar regras e instituições como soluções de equilíbrio, como se tratassem de grandes jogos, incorporando regras que envolvem desde critérios de eficiência até as ‘restrições informais’ de North; no entanto, a propulsão principal é racionalizar, encontrar interpretações lógicas para tais regras e instituições que tenham significado funcional ou instrumental. Assim, as instituições existiriam apenas porque representam a solução ótima para um conjunto de variáveis deste grande jogo, como uma condição que pode otimizar o seu resultado.

Outra vertente importante da Nova Economia Institucional é a teoria da Agência. Como vimos, a economia dos Custos de Transação alertou para a importância de uma série de mecanismos necessários à otimização da estrutura de governança, e conseqüentemente, obtenção da *eficiência*. A teoria da Agência procura identificar a estrutura de incentivos ideal, minimizadora de custos. Esta abordagem relaciona-se tanto com as questões relativas à assimetria de informações, quanto àquelas referentes aos direitos de propriedade, uma vez que estes últimos impactam os incentivos; trata então do relacionamento entre dois atores econômicos, no qual um deles é o *principal* e o outro é o *agente* da relação. Nestes termos, o agente dispõe de um conjunto de possíveis comportamentos a adotar. Suas ações afetam o bem-estar entre as partes, mas dificilmente são observáveis pelo principal, pois este tipo de relação coloca em tela o problema de assimetria de informações entre o agente e o principal. Da mesma forma como os direitos de propriedade, os termos principal e agente têm origem legal, mas sua origem se deve a série de estudos realizados a partir da aceitação, por economistas neoclássicos, do pressuposto da assimetria ou imperfeição das informações.

A teoria da Agência, neste contexto, analisa as possíveis formas nas quais um ator econômico (o principal) estabelece um sistema de compensação (contrato) que motive o outro ator (o agente) a agir de acordo com o interesse do primeiro. Conseqüentemente, o *problema da agência* surge quanto o principal não consegue assegurar que o agente aja de acordo com seus interesses. Analiticamente, esta abordagem apresenta avanços em relação a teorias convencionais de preços, insuficiente para explicar porque falha esta relação econômica; a falha ocorre por se tratar sempre de uma relação desigual – seja por conta da assimetria de informações ou do desequilíbrio no poder de barganha. Desta forma, as organizações surgem para assegurar que os agentes atuem, de fato, em acordo com os interesses dos principais, especialmente quando estes interesses são divergentes.

Esta visão particular da Nova Economia Institucional talvez seja a mais pertinente em seu conjunto, pois traz para o âmbito das relações entre diversos atores econômicos um razoável grau de proximidade com o mundo real. No entanto, existem dificuldades em sua aplicação; por exemplo, muito se discute sobre a dificuldade para definir em uma relação agente-principal, quem é um e quem é o outro, uma vez que estas posições podem mudar de acordo com o interesse ou mesmo com o ponto de vista do observador. Segundo Rowlinson (1997, p. 32), os *principais* têm o problema de articular seus interesses e construir a estrutura da agência, levando em conta os diferentes tipos de agente com os quais se relaciona. Os *agentes* têm o problema de identificar seus principais e reconciliar os interesses contraditórios de múltiplos principais.

Apesar de ser aplicada a qualquer tipo de relação de troca, ela é mais utilizada para a análise de relações hierárquicas, onde uma relação de agência é estabelecida quando o principal delega alguns direitos (como o direito ao acesso a recursos – financeiros, naturais, materiais etc.) para um agente, limitada por um contrato, seja formal ou informal. Os mecanismos que se destacam neste tipo de relação envolvem o monitoramento do cumprimento das atividades delegadas ao agente, o estabelecimento de um conjunto de incentivos que conduza o agente a realizar adequadamente o que lhe foi delegado pelo principal, e assim por diante. Avaliando-se apenas por esta perspectiva, a teoria da Agência acaba por se identificar como uma linha de análise mais próxima aos princípios da econômica neoclássica, pois pode se voltar apenas à construção de modelos quantitativos ou empíricos de uma estrutura ótima de incentivos⁴³.

Segundo Ramamurti (2000), a teoria da Agência é importante nos processos de desestatização, em cenários nos quais a propriedade dos meios é distinta da gestão, como normalmente se observa em empresas privatizadas; empresas privadas possuem metas claras, portanto, é mais fácil para que seus *proprietários (principais)* controlem seus *gestores (agentes)*. Pela mesma razão, esquemas de incentivos podem ser desenhados para motivar gerentes a atingirem as metas definidas por proprietários; em contraste, empresas estatais possuem metas vagas, como “garantir o interesse público”, o que dificulta a tarefa dos *cidadãos (principal)* de controlar estes *gestores* e o próprio *governo (agentes)*, ou mesmo motivá-los através de esquemas de incentivos.

O monitoramento dos gestores pelos proprietários também é mais evidente na propriedade

⁴³A grande dificuldade na relação agente-principal está no monitoramento do esforço dos atores econômicos envolvidos em uma transação, e daí deriva a complexidade na elaboração de contratos. Por esta razão são incluídos esquemas de incentivos baseados no desempenho acordado; na elaboração de um esquema de incentivos, as partes envolvidas enfrentam o *trade off* entre incentivos ótimos e repartição de riscos ótima.

privada, uma vez que os acionistas podem sinalizar sua insatisfação trocando o quadro gerencial da empresa, ou mesmo desfazendo-se de suas ações; os cidadãos, em relação aos órgãos públicos, só conseguem demonstrar sua insatisfação através de manifestações pontuais ou pela não-reeleição dos políticos, se considerarmos apenas os mecanismos de participação mais comuns – o cidadão como *principal* acaba por concentrar em uma única ação – o voto – uma multiplicidade de escolhas, na qual a avaliação de determinados órgãos e serviços públicos é apenas mais uma delas.

De qualquer forma, em função da variedade das correntes que se abrigam sob o chamado Novo Institucionalismo Econômico, muitas vezes se perde de vista que todas compartilham de uma mesma origem e orientação da economia neoclássica; ao investigarmos seus pressupostos, podemos vislumbrar tal afinidade conceitual, apesar de terem sido evidenciados aspectos não considerados pelo *mainstream* da teoria econômica, basicamente em relação ao destaque para a importância das instituições na dinâmica das relações econômicas e na alocação de recursos, em contraponto à idéia da existência de um ponto ótimo de equilíbrio econômico. A maioria destes novos institucionalistas econômicos também assume a relevância da evolução histórica na análise, pois as decisões que se tomam são dependentes de uma determinada trajetória histórica, tanto quanto das condições presentes. A relevância neste caso reside na manutenção do pressuposto de que *a história importa*, mas sem que haja comprometimento com uma visão mais mecanicista, de uma história socialmente construída (March, 1996).

Cada vez mais as diversas correntes da Nova Economia Institucional consideram que o pressuposto neoclássico da existência da troca perfeita de informações (e, portanto, a possibilidade da racionalidade integral) é improvável, e adotam o conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*⁴⁴). Para um contexto econômico, a racionalidade limitada refere-se à impossibilidade dos agentes econômicos em obter e processar todas as informações necessárias para uma escolha totalmente racional que leve a uma solução ótima de mercado (o conhecido equilíbrio de Pareto) por conta da existência dos custos de transação, incertezas e assimetria das informações. Assim, os indivíduos intencionalmente procuram ser agentes racionais mas na prática são limitados pela sua própria incapacidade em processar todas as variáveis existentes (Williamson, 1985, p. 45); ao procurar minimizar o problema da incerteza, os atores econômicos desenvolvem regras e padrões de ação que fundamentam suas decisões e tornam-se seguidores destas regras, que em sua maioria são fixas. O objetivo deste cálculo racional, mas limitado, é sempre a maximização de seu

⁴⁴Conceito originalmente desenvolvido por Herbert Simon em seus trabalhos sobre processos decisórios nas organizações.

próprio interesse.

Percebemos que há um problema básico para qualquer teoria que coloca a questão da eficiência das instituições e organizações com base em pressupostos puramente econômicos de escolha e cálculo – ao mesmo tempo em que pretendem justificar a origem das instituições, destacam as limitações dos atores econômicos em agirem de modo a criar um resultado eficiente, uma vez que não possuem as informações necessárias ou suficientes para poderem agir. Para garantir a lógica da eficiência, é preciso sempre assumir que existem custos envolvidos em qualquer decisão a ser tomada e que não são apenas embasadas em pressupostos subjetivos e dependentes da escolha de atores individuais, mas definidas por alguma outra lógica não subjetiva.

A Nova Economia Institucional foi construída a partir do entendimento de que o mundo está repleto de condicionantes, como os custos de transação, falhas com a informação etc. Em um estado de equilíbrio neoclássico, os custos de transação seriam iguais a zero – mas uma vez que se considera possível este equilíbrio, o que justificaria o surgimento destes custos? Na prática, em um mundo com custos de transação zero, teríamos que admitir que estes não são os responsáveis exclusivos pelo surgimento das instituições; o custo de transação zero implica em dizer que as instituições não são relevantes sob o ponto de vista da eficiência econômica (conforme preconiza o *teorema de Coase*). No entanto, é inegável a importância das instituições, inclusive porque elas condicionam a direção da mudança ao longo do tempo.

Percebe-se que os custos de transação, que deveriam explicar a evolução das instituições ao longo da história, passam a depender da própria existência das instituições. Assim, como explicar a origem do mercado? Na verdade, autores como Williamson assumem que o mercado existe desde sempre e desta pré-existência, derivam outras instituições e organizações. É explícito o viés ideológico da afirmação; considerada a onipresença do mercado, todos os outros sistemas de alocação que dele derivam são ineficientes, pois representam desvios ou restrições ao mercado, ou mesmo as causas de suas falhas.

A Nova Economia Institucional, a partir do reconhecimento dos limites da aplicação dos paradigmas da teoria econômica neoclássica no ‘mundo real’, tem hoje influência substancial também nas análises organizacionais, tanto quanto na elaboração de políticas públicas e como referencial para programas de desenvolvimento econômico e social conduzidos por organismos multilaterais de ajuda (como o Banco Mundial, por exemplo). Na verdade, a NEI não procura romper com os pressupostos neoclássicos, mas configura uma tentativa para torná-los mais realistas a partir da adoção de componentes que incorporem

as especificidades de aspectos históricos e sociais. E, parece que justamente neste ponto residem algumas de suas fragilidades, como vimos na breve análise do trabalho de North, um de seus expoentes; de fato, a *Nova Economia Institucional* pode ser definida como uma vertente institucionalista da economia neoclássica, por suas posições ideológicas próximas ao liberalismo clássico e não ao “velho” Institucionalismo Crítico.

O que importa destacar aqui é a influência da Nova Economia Institucional no desenvolvimento dos instrumentos e na configuração do papel regulador do Estado. É interessante notar que os movimentos recentes de reforma do setor público, realizado por inúmeros países industrializados e também emergentes, foram conduzidos por uma orientação fundamentalmente economicista liberal, baseada especialmente na economia dos Custos de Transação e teoria da Agência⁴⁵.

2.1.3. Os primeiros institucionalistas organizacionais

A idéia de associar a dimensão institucional para melhor entender as organizações, ou mesmo destacar algumas de suas características – legitimidade e perenidade, por exemplo – certamente não constitui nenhuma novidade no campo das ciências sociais, uma vez que o estudo das instituições sempre foi um foco importante de interesse para a sociologia, antropologia, ciência política e também para a economia. É preciso lembrar que avanços importantes no estudo das organizações se devem, em grande parte, a uma postura explícita de interdisciplinaridade e neste sentido, desde seu início as teorias organizacionais, em suas diferentes vertentes de análise, vêm fartamente se inspirando e se apoiando nestes campos de estudo. São áreas nas quais a preocupação com a questão institucional precede a teoria organizacional em décadas.

A grande influência que deve se destacar nestes primeiros trabalhos institucionalistas aplicados às organizações é o de Durkheim; este, apesar de ter se dedicado ao estudo da divisão do trabalho e a especialização como uma tendência desagregadora em sua época (assim como Weber e Marx) não tem recebido a mesma atenção; certamente, a produção de Durkheim ainda hoje é rotulada como sendo determinista e apolítica, especialmente por ter focado grande parte de sua preocupação na análise de formas de solidariedade social que poderiam reduzir tendências que resultassem em diferenciação, ficou grandemente marcado (e conseqüentemente criticado) como o defensor do *status quo*.

⁴⁵Outro componente importante nestas reformas está nas explicações da teoria da Escolha Pública para o comportamento político e burocrático. Este aspecto será novamente retomado nos próximos itens 2.4.1, 2.4.2 e no Capítulo 3, item 3.2.1.

No entanto, sua influência no pensamento administrativo e análise organizacional é bem marcante, especialmente na Escola de Relações Humanas, que se concentrou no estudo do desequilíbrio entre as necessidades sociais e individuais, e nos requisitos da produção de larga escala, cada vez mais complexa. Para Elton Mayo, que mais se destacou nesta abordagem, o papel dos grupos é fundamental como fator de regulação social, a partir de seus valores e normas na definição da conduta individual. Assim, a eficácia do grupo atende à geração de maior eficiência econômica para a empresa; o papel do gerente integrava esta equação de equilíbrio, ao fazer a escala para a relação entre o grupo e a produtividade da organização⁴⁶. Os trabalhos de Durkheim contribuíram para a escola de relações humanas em função de sua ênfase no estado patológico (*anomia*) que poderia resultar em função da divisão de trabalho na cadeia produtiva; este estado disfuncional poderia ser superado pela criação de novos valores morais de coesão proporcionados pelo grupo. O conceito de anomia de Durkheim, algo como um estado de paralisia individual, ausência de ação social, ocorreria devido a inexistência de normas efetivas de conduta – um desenraizamento, segundo Tragtenberg (1985, p 83).

Para Chester Barnard, em sua ênfase ao papel da gerência e liderança⁴⁷, destaca-se o gerenciamento como uma atividade racional que conduziria a solidariedade social, uma vez que se move por um propósito comum e de cooperação. O papel do líder, de acordo com Barnard, é gerir a cultura e valores de uma organização para que se produzisse o sentido de consciência coletiva de Durkheim; propunha ainda que um novo sistema normativo (e assim, melhores patamares de desempenho) poderia ser construído a partir da ação gerencial (liderança) que conseguisse engajar os integrantes da organização em uma missão comum.

O trabalho de Philip Selznick sobre liderança enquadra-se nesta visão, também inspirado pelos conceitos de Durkheim. O resultado desta nova ênfase no papel do gerente foi a mudança de foco do exercício explícito de controle taylorista sobre o trabalho, para a

⁴⁶Segundo Tragtenberg (1985): “Para Elton Mayo, a cooperação dos operários reside na aceitação das diretrizes da administração, representando uma escamoteação das situações de conflito industrial. Nesse sentido, ele continua na linha clássica taylorista; este acentuava o papel da contenção direta, aquele a substitui pela manipulação. Há uma incompatibilidade lógica no esquema de Mayo, qual seja, a luta pela cooperação espontânea e a luta por sua organização, incompatíveis com a existência de associações voluntárias. (...) No plano institucional, Mayo atribui ao administrador um papel que ele dificilmente poderá cumprir, pois ele confunde conhecimento especializado (administrativo) com poder; daí propor a noção de uma elite administradora dominante.” (p. 82). Para Tragtenberg, a ideologia da harmonia administrativa iniciada por Taylor e Fayol, continua com Mayo, por seu foco na supressão de conflitos e promoção de equilíbrio pela colaboração, definida como promotora de saúde social.

⁴⁷Para Tragtenberg (1985, p. 80), Mayo destacou a importância das funções de comunicação sobre as de execução, uma vez que o foco passa a ser o controle pela cooperação, e não apenas sobre a execução de tarefas; mas coube a Chester Barnard elevar a categoria a integrante essencial de um modelo administrativo *sistêmico*.

obtenção de comprometimento dos trabalhadores – uma vez que estes respondiam muito mais eficazmente e criativamente quando recebiam maiores responsabilidades, pois conseguiam maior “satisfação” na execução de suas tarefas. Ou seja, o exercício do controle sobre o trabalhador passa a abranger não só sua forma burocrática clássica, mas também passa a envolver seus aspectos humanos; sabe-se que instrumentos formais de controle exigem complexos mecanismos de monitoramento e avaliação, crescentemente sujeitos a desvios e manipulação; a internalização do controle, a partir da ênfase em mecanismos culturais (e psicológicos), certamente, é muito mais efetiva.

Segundo Starkey (1992), alguns autores na década de 80⁴⁸ passaram a rever a obra de Durkheim, afirmando que esta aplicação de suas idéias pela escola de relações humanas levou em consideração apenas uma parte de sua obra. Para melhor contextualizar esta afirmação, é importante resgatar a própria tradição sociológica do estudo das instituições, na qual destaca-se o trabalho de Emile Durkheim. A obra de Durkheim endereçava a seguinte questão para as ciências sociais: entender o paradoxo entre a crescente liberdade dos indivíduos na sociedade moderna e sua crescente dependência da sociedade. Sua argumentação aponta para o fenômeno da divisão do trabalho como causa e consequência deste paradoxo, origem do que ele chamou de “*fato social*”, que sintetiza os modos de fazer, pensar e sentir, capazes de exercer controle externo sobre indivíduos. Estes “*atos sociais*” equivaleriam às instituições. Para ele, instituições são produtos de atividades conjuntas e associações coletivas, resultado dos ajustes e ordenamentos (cristalização) de formas individuais e subjetivas de agir e julgar. Também são conhecidos os conceitos de Durkheim sobre a solidariedade mecânica e orgânica, gerados por variações do meio social e pela divisão do trabalho. Em sua visão mecanicista, organicista (e hobbesiana) da sociedade, Durkheim não acreditava na modificação consciente nas sociedades, uma vez que para ele, valores e normas não surgem conscientemente, e sim através da interação social, o que forma a mentalidade coletiva do Estado ou da sociedade⁴⁹. A redução da coesão na sociedade através do enfraquecimento de instituições como a família, igreja ou Estado para ele gerava a *anomia*.

Para Durkheim, o estado de anomia gerado pela crescente divisão do trabalho, estado este

⁴⁸Como por exemplo Tom Peters, que com foco no estudo da cultura organizacional, propunha a “busca pela excelência” (Peters, T. J., and R. H. Waterman. *In search of excellence*. New York: Harper and Row, 1982).

⁴⁹Na verdade, houve uma modificação importante na evolução do pensamento de Durkheim, de uma visão individual e instrumentalista, para uma maior preocupação com o contexto coletivo e normativo que fornece elementos não contratuais ao arranjo que regula as relações sociais, ou seja, o papel de sistemas simbólicos de crenças e representações coletivas (os fatos sociais) como produtos das interações humanas que se apresentam como sistemas objetivos cristalizados, apesar de terem se formado inicialmente de modo subjetivo (Nau & Steiner, 2002, pp. 1010-1011).

patológico, era apenas um estado transitório, temporário. A anomia ocorria apenas porque as pessoas não têm a noção clara da relação que existe entre sua atividade laborativa a um esforço coletivo maior; no entanto, esta situação poderia ser contornada a partir da consciência moral da importância social de seu papel específico na divisão de trabalho – esta consciência é a base da solidariedade orgânica. Sua busca é por uma divisão do trabalho tecnologicamente mais avançada e por mecanismos que possam cultivar a solidariedade orgânica, com o objetivo de conter o excesso de *laissez-faire* e do utilitarismo. A ‘consciência moral’ dos indivíduos decorre da percepção quanto ao seu lugar em um ‘esquema total’, somente possível a partir da existência de quadro de regulação social (baseado no espírito de confiança mútua e dependência, que faz com que funções e obrigações sejam cumpridas). Ou seja, seu modelo de integração social se baseia em normas morais dos indivíduos com relação a manutenção de uma solidariedade corporativa; neste sentido, procedem todas as críticas com relação a seu papel ideológico e conservador (na perspectiva da teoria crítica), além de funcionalista e reducionista (por estruturalistas e neo-funcionalistas).

As duas vertentes pioneiras do institucionalismo – na economia com Schmoller e no estudo das organizações com Durkheim, ainda sofrem críticas por destacarem uma dimensão moral das instituições, como responsáveis pela justiça social e bem estar social, especialmente este último, por sua visão positivista e funcionalista da sociedade (Nau & Steiner, 2002, p. 1016). Entretanto, é importante que se destaque a preocupação já existente nos primórdios do século XX em relação ao papel de destaque das instituições da sociedade, tanto como o resultado da crescente divisão do trabalho, como redutores de conflitos sociais ao viabilizarem noções éticas de convivência e crescimento econômico, ou ainda, na crítica a uma visão meramente racional e instrumental do funcionamento da economia e da sociedade⁵⁰.

Especificamente com relação ao estudo das organizações, podemos considerar que o surgimento da abordagem institucional, na década de 1950, de fato representou um avanço no entendimento corrente à época. Philip Selznick foi o pioneiro a adotar os termos “institucionalização” e “análise institucional”, ao estudar a história de adaptação e das

⁵⁰Nau & Steiner (2002, p. 1016, tradução nossa) destacam três pontos pelos quais a escola histórica alemã e a sociologia de Durkheim se aproximam, através da crítica a economia neoclássica: “1) a ausência de uma dimensão moral nos argumentos que apóiam critérios de bem estar dos economistas clássicos (que poderiam ser obtidos até mesmo a revelia de imperativos morais existentes); 2) o comportamento humano visto pelos neoclássicos ignoravam características importantes dos esforços humanos, o que deveria levar a rejeição do individualismo metodológico; 3) tanto pela ausência de atitude moral quanto a imperfeição na análise do comportamento humano conduzem a orientações políticas inadequadas, especialmente quanto a intervenção governamental no mercado e na economia em geral.”

particularidades de uma organização federal de energia elétrica, a TVA – *Tennessee Valley Authority*⁵¹, frente às pressões e restrições de seu ambiente (Selznick, 1949⁵²). Este estudo de Selznick destacou, entre outros aspectos, como os propósitos iniciais que motivaram a criação da agência governamental foram modificados, chegando a assumir uma dimensão negativa. A tentativa para descentralizar sua gestão e permitir a participação popular local no processo de decisão resultou em imobilismo e falta de efetividade, quando a meta da TVA passa a ser sua própria sobrevivência. A mais importante constatação que se encontra no trabalho de Selznick é de que as organizações são afetadas por forças externas de seu ambiente institucional que a impelem a desenvolver estruturas adaptativas e comportamentos específicos para lidar com tais influências institucionais; assim, as estruturas organizacionais ao mesmo tempo que surgem como uma resposta ao contexto institucional, são também moldadas pelos seus integrantes.

Seu pioneirismo se deve à percepção de que algumas organizações não teriam como justificar sua existência apenas a partir de suas dimensões técnica e produtiva; em alguns casos, devido a certas especificidades – sua história de formação, os grupos e atores que a compõe, sua relevância simbólica junto à comunidade em que se insere etc., acabam por se dotar de *valor*, que ultrapassa o sentido meramente instrumental de suas atividades. Estas organizações passam a ser *instituições*. De acordo com as conclusões de Selznick, o processo de institucionalização é aquele pelo qual se difundem tais valores em uma organização, “algo” que acontece a ela ao longo do tempo. Trata-se da instituição vista como um

“organismo vivo, produto de necessidades e pressões sociais, valorizada pelos seus membros e pelo ambiente, portadora de identidade própria, preocupada não somente com lucros ou resultados mas com a sua sobrevivência e perenidade, e guiada por um claro sentido de missão. As pessoas constroem suas vidas em torno delas, identificam-se com elas e tornam-se dependentes delas” (Pereira, M. J.L.B., 1988, p. 10).

Assim, Selznick define a estrutura organizacional como um veículo adaptativo, que se molda em resposta às características e comprometimentos de seus participantes, assim como pelas influências e restrições do ambiente externo. O chamado processo de

⁵¹Este e mais outro órgão federal foram criados na época do New Deal. De acordo com Gordon (2001), ao criticar a intervenção governamental americana no setor de energia elétrica, afirma que grande parte da literatura produzida sobre a TVA, desde defensores do mercado-livre, passando por moderados e incluindo ambientalistas, é fortemente negativa; economicamente, questionou-se desde os custos decorrentes da mudança na geração baseada em usinas hidrelétricas para usinas termoeletricas e nucleares; do ponto de vista ambiental, evidentemente os impactos também foram bem negativos.

⁵²Estes conceitos foram sistematizados em trabalho posterior, *Leadership in Organizations* (Selznick, 1957).

institucionalização diz respeito a este processo adaptativo pelo qual algumas organizações passam em função de sua própria finalidade e ambiente em que se insere. Apesar das organizações serem criadas como instrumentos técnicos, racionalmente planejados, elas podem se transformar em agrupamentos semelhantes às comunidades naturais, serem reconhecidas como tais e nesta condição, passam a se preocupar mais com sua própria manutenção e sobrevivência. Confundem-se com sua própria finalidade, uma vez que, como produtos de interação e adaptação, se tornam receptáculos dos ideais e objetivos de seu grupo formador. É nisto que constitui o processo de institucionalização identificado por Selznick: algumas organizações⁵³, através da infusão de valores, promovem sua estabilidade e sua persistência através do tempo. Tal processo corresponde a um movimento consciente e intencional por parte dos integrantes da organização.

A análise institucional das organizações, desde seus primórdios, destaca a impossibilidade de uma deliberação estritamente racional no mundo das organizações, em função do crescente volume de informações e a complexidade do ambiente com os quais lidam os atores organizacionais, tanto em seu dia-a-dia quanto na tomada de decisões. Esta complexidade crescente limita comportamentos e impõe a adoção de outras referências que facilitem a vida cotidiana nas organizações; estas referências dizem respeito a valores e hábitos do próprio contexto social e político no qual se inserem as organizações. Ao definir as organizações como uma rede de tomada de decisões, cuja eficiência se vincula à articulação de diversos fatores estruturais e comportamentais, evidencia-se necessidade de se investigar além dos aspectos meramente instrumentais e técnicos das organizações.

Certamente, esta perspectiva pioneira das influências institucionais sobre as organizações reflete bem sua época e seu pensamento teórico dominante. Segundo Hirsch & Lounsbury (1997, p. 409), neste primeiro modelo de análise das instituições; há uma clara adoção da perspectiva estrutural-funcionalista para as organizações, que se destaca pela ênfase tanto no processo de adaptação e interação ativa junto ao ambiente para obtenção de recursos, legitimidade e perenidade, e também pela *neutralidade* atribuída ao processo de institucionalização. Conforme o próprio Selznick (1996, p. 271, tradução nossa) lembra, mais recentemente:

“No fundo, institucionalização é uma idéia neutra, a qual pode ser definida como sendo o surgimento de padrões ordenados, estáveis e socialmente integradores, a parte das atividades instáveis, pouco ordenadas ou estritamente técnicas [...] talvez o mais

⁵³Selznick enfatizava que organizações com objetivos mais claros, de natureza mais técnica, eram menos sujeitos a se institucionalizarem; para ele, os processos de institucionalização eram mais freqüentes em organizações públicas, nos quais objetivos são menos explícitos e cuja atividade eram, à época, menos dependentes de inovações tecnológicas.

significante aspecto da institucionalização é a infusão de valor acima dos requisitos técnicos da atividade pela qual responde.”

Para Selznick, o mais importante no processo de institucionalização reside na importância de conhecermos os valores relevantes no contexto em que se insere determinada organização, para que se possa introduzi-las em sua estrutura social e cultural, gerando, portanto, uma nova instituição – ou, caso tais valores não sejam os adequados para que a organização cumpra sua finalidade, entender como podem ser enfraquecidos ou subvertidos, de modo a que ela cumpra eficientemente seus objetivos (ou deixe de existir). O papel de líderes objetivamente focados para a condução controlada de processos de institucionalização, inclusive através da monitoração e avaliação da relação custo-benefício, é essencial para Selznick (1957).

Apesar do viés funcionalista presente nestes primeiros trabalhos, é importante que se destaque que, com a abordagem institucional, foram introduzidas novas variáveis de análise a serem consideradas no estudo das organizações, em especial a idéia da existência de *valores* que extrapolam a racionalidade dos arranjos produtivos instrumentais, associada à importância e influência do contexto social e cultural para a formação de organizações *institucionalizadas*⁵⁴. Ou seja, pela primeira vez nos estudos organizacionais, entende-se que a interação entre uma organização e seu ambiente não ocorre apenas pelo fluxo de recursos sócio-técnicos específicos à sua atividade produtiva, mas também pelos elementos culturais, simbólicos e políticos que o caracterizam.

Esta abordagem pioneira do processo de institucionalização ainda não caiu em desuso, e ainda está em pleno curso, com diversos seguidores. Este fato caracteriza a questão institucional; conceitos tradicionais e aparentemente superados para a questão institucional ressurgem renovados, agregando-se aos já existentes, sem um predomínio evidente de uma visão particular (Scott, 2001). Esta afirmação é válida tanto para o estudo das organizações quanto nos demais ramos das chamadas ciências sociais, incluindo-se a economia.

2.2. O Novo Institucionalismo Organizacional

Este novo florescimento da abordagem institucional pode ser entendido como uma decorrência da percepção crescente quanto à importância das instituições para o

⁵⁴Stinchcombe (2000) inclusive afirma que todos os primeiros institucionalistas organizacionais eram, antes de mais nada, economistas institucionais, pois entendiam que as instituições moldavam a criação e as funções das organizações no mercado e as relações entre elas.

funcionamento cotidiano da sociedade, tanto para indivíduos quanto para a coletividade. Instituições sociais, políticas e econômicas vem se ampliando, tornando-se mais complexas e relevantes. Segundo March e Olsen⁵⁵(1989), as instituições podem ser consideradas como o aspecto mais importante da vida coletiva, destacando-se o papel das instituições formais, como o sistema legal e organizações burocráticas. Certamente, uma linha demarcatória entre todas as correntes institucionalistas não pode ser fixada claramente, mas da mesma forma que na economia, identificam-se o antigo e o novo institucionalismo organizacional como sendo orientações distintas.

Os primeiros institucionalistas, ao focarem sua atenção ao estudo das organizações, observaram o impacto de fatores não materiais sobre a estrutura e seu funcionamento, inclusive sobre sua sobrevivência. O expoente nesta análise foi Selznick, que como vimos, analisou como as ações e a eficiência organizacional eram limitadas e/ou condicionadas em função da interação com o ambiente externo; a perenidade da organização passava a se sobrepor às finalidades objetivas. Certamente, como discípulo de Chester Barnard, Selznick parte do pressuposto da “racionalidade limitada” no processo de tomada de decisões, ou seja, a influência de processos e hábitos mentais inconscientes, limitadores do comportamento estritamente objetivo e racional dos atores organizacionais.

Apesar de compartilharem alguns pressupostos básicos (o ceticismo quanto ao modelo de ator racional e a percepção da racionalidade organizacional limitada pelo processo de institucionalização), o novo institucionalismo se distingue da abordagem anterior basicamente por uma mudança quanto à *origem* das restrições e influências ambientais. Segundo Powell & DiMaggio (1991), Selznick enfatizava que a existência de interesses e objetivos velados no interior das organizações (ou seja, estranhos à sua finalidade) eram o resultado de alianças e trocas políticas; para o novo institucionalismo, mais importante é a relação entre estabilidade e legitimidade e o poder do entendimento comum, que raramente é articulado de forma explícita. O foco passa então a se ater nos *aspectos cognitivos*, basicamente a partir da percepção de que as organizações, em um ambiente institucionalizado, reagem a influências ambientais de modo a assumir novas estruturas e estratégias sem questionamento (*taken-for-granted*), de modo a obter legitimidade e estabilidade, a *despeito de critérios de eficiência*.

Uma das críticas sobre o chamado “velho” institucionalismo foi sintetizado por Scott (1987, pp. 494-495), ao afirmar que o processo de institucionalização apresentado por Selznick é

⁵⁵A redescoberta das instituições na ciência política está focada nas organizações da vida política, e especialmente em sua relativa autonomia vis a vis o restante da sociedade. March e Olsen se colocam em contraponto às teorias contemporâneas da política, de orientação instrumentalista, concentrados na dinâmica da alocação de recursos, interesses e obtenção de resultados.

basicamente descritivo, uma vez que identifica e relata os valores que se infundem pela organização, mas não explicita como e por quais mecanismos tal fenômeno ocorre. Para o “novo” institucionalismo, a explicação estaria nos processos cognitivos, que levam às organizações, atuando em determinado ambiente, a se tornarem cada vez mais homogêneas entre si.

Certamente, ao lado dos pioneiros nos estudos institucionais aplicados às organizações, destaca-se como influência para o novo institucionalismo os trabalhos em sociologia do conhecimento de Berger e Luckmann (1985). O principal argumento deste trabalho é que a ordem social é baseada fundamentalmente em uma realidade social compartilhada, que por sua vez, é uma construção humana gerada a partir da interação social. Esta ordem social impactam nas ações individuais, que passam com o tempo a ser interpretadas e compartilhadas. Assim, a institucionalização ocorre quando há uma tipificação recíproca de ações habituais por determinados tipos de atores; quando ações e atores são tipificados, certas ações são associadas com certas classes de atores, o que sedimenta formas específicas de interação social. Também se destaca é a importância do movimento histórico para a criação e estabelecimento das instituições – tipificações, no sentido apontado, não são passíveis de serem construídas ou impostas do dia para a noite. Este é um ponto importante: as instituições têm sempre uma história; é impossível, portanto, que se entenda ou se interfira em instituições e organizações institucionalizadas sem a compreensão de seu processo de surgimento e formação histórica.

As clássicas etapas apontadas no surgimento de uma instituição por Berger e Luckmann (1985) foram largamente adotadas e transpostas para explicar as instituições e o processo de institucionalização de organizações⁵⁶. Para estes autores, a institucionalização envolve três fases ou momentos; cada uma delas corresponde a uma caracterização essencial do mundo social, e claro, podem ocorrer simultaneamente para diferentes tipos de ação.

1. *Externalização*, ou seja, a realização das ações;
2. *Objetivação*, ou a interpretação das ações como tendo sua realidade externa própria; e,
3. *Internalização*, quando o ato objetivado é internalizado pelos atores sociais, o que vem a determinar as estruturas subjetivas da própria consciência individual e coletiva.

⁵⁶Por exemplo, Meyer & Rowan, 1991 (a partir de artigo originalmente publicado em 1977) e Zucker & Tolbert, 1996.

Esta formulação de origem sociológica foi a base inspiradora para grande parte da produção do chamado novo institucionalismo aplicado à análise organizacional, especialmente a partir do trabalho de Meyer & Rowan (1991). É importante que se destaque, no entanto, que todo o trabalho de Berger e Luckmann⁵⁷ buscava abranger a formação de todas as formas de realidade social e não apenas se aplicava às organizações formais; neste sentido, são tratados como conceitos e definições gerais, passíveis de serem aplicadas a toda forma de convenção, costume, regra, norma, enfim, hábitos culturais e sociais observados em grupos e formações sociais, utilizados para dar conformidade, sentido e continuidade à sua interação e dinâmica cotidiana.

Meyer & Rowan, quando trataram pela primeira vez de organizações institucionalizadas, afirmaram que suas 'regras' são classificações construídas na sociedade como tipificações ou interpretações recíprocas, e neste sentido, a institucionalização corresponderia ao processo pelo qual as interações sociais, obrigações e a realidade se tornam regras sociais (Scott, 1987, p. 495). Já Zucker afirma que a institucionalização é tanto um processo como uma variável (Scott, 1987, p. 496), ou seja, uma instituição é resultante de um processo de transformação que pode variar de organização para organização; sendo assim, uma variável dependente do processo pela qual se constitui.

O que de fato é relevante quanto as visões apresentadas, diz respeito ao entendimento comum a todas elas de que as instituições são vistas como processos sociais, através dos quais os indivíduos passam a aceitar definições compartilhadas da realidade e neste sentido, definições que são percebidas como exógenas à compreensão dos atores, e portanto, aceitas sem questionamento (*taken-for-granted*), definindo o modo como as coisas são ou devem ser feitas.

Uma definição mais heurística de instituição pode ser de *regras compartilhadas e tipificações que identificam categorias de atores sociais e suas atividades apropriadas ou relacionamentos*, definição esta que carrega forte semelhança com a de estrutura social de Giddens (que no entanto, não destaca o grau em que instituições variam em seu poder normativo e seu efeito sobre seu comportamento). Práticas e padrões comportamentais não são igualmente institucionalizados e esta variação depende, em parte, do tempo que uma instituição existe e quão ampla e profundamente ela é aceita pelos membros de uma

⁵⁷Destaca-se ainda trabalho posterior de Berger (1973 *apud* Scott, 1987, p. 496), no qual ele argumenta que a consciência moderna é moldada por um conjunto de sistemas de crenças interconectadas, associadas com a produção tecnológica, o fenômeno da burocracia e pelo que podemos resumir como sendo a disseminação global de conceitos (como a distinção entre as esferas pública e privada). Estes sistemas de crenças e seus estilos cognitivos se desenvolvem independentemente e causariam a difusão de organizações econômicas, políticas e sociais racionais.

coletividade. Instituições que tem uma curta historia relativa ou que não tenha ainda conseguido ampliar sua aceitação são mais vulneráveis às mudanças e menos apta a influenciar ações⁵⁸.

O novo institucionalismo organizacional, então, é um mistura de novidade e continuidade. Meyer & Rowan (1991) acrescentaram aos conceitos originais no estudo das instituições a idéia do *mito da racionalidade*, para evidenciar o fato de que em muitas organizações a estrutura formal não tem relação com suas atividades diárias; desta forma, esta estrutura não atua na coordenação técnica do trabalho, mas para garantir a legitimidade através da conformidade com práticas gerenciais institucionalizadas, realizadas sem questionamento. Assim, estruturas que refletem e incorporam tais mitos institucionais podem ter seus resultados afetados, o que sugere que a eficiência não é sempre o único critério para as decisões prioritárias, contrariamente ao que sugerem várias outras teorias dominantes. Ao avançarem em suas constatações iniciais, a nova teoria institucional incorpora a noção de combinação livre (*loose coupling*) de March & Cohen (Olsen, 2001) com o conceito weberiano de legitimidade; Powell & DiMaggio (1991) enfocam a perspectiva cognitiva da sociologia. A novidade do novo institucionalismo é incorporar, na continuidade da tradição do estudo das instituições (que remonta a Durkheim), a novos enfoques, como da sociologia do conhecimento de Berger e Luckmann.

No nosso entender, a importância da institucionalização de regras e comportamentos sociais não se destaca apenas na formação dos agrupamentos sociais, para os quais o estabelecimento de vínculos e padrões de interação interna e externa impactam explicitamente em sua sobrevivência e manutenção. Autores como Meyer & Rowan enfatizam a existência de *mitos racionais* que acompanham a própria modernização da sociedade, oriundas do próprio aumento da quantidade e dos tipos distintos de organização formal e informal, *mitos* necessários para que se dê conta da complexidade correspondente. Esta constatação também pode explicar o porquê da prevalência de alguns formatos organizacionais sobre outros; a existência de um sistema de crenças compartilhado, atuando como mitos racionais, conduzem a uma *isomorfia* entre organizações de um ambiente específico, ou campo organizacional, que faz com que a *legitimidade* frente a outros atores seja mais importante do que a própria eficiência e efetividade de processos produtivos. Assim, o processo de institucionalização configura-se em um contínuo, em uma dinâmica permanente.

⁵⁸Novamente, é preciso que se tome cuidado com estes conceitos, pois muitas vezes se cria uma organização e ela passa a ser confundida com uma instituição. Por exemplo, a institucionalização de um ambiente regulatório no Brasil tem no ato de criação das agências reguladoras uma ação relevante, mas não se reduz a ela. A institucionalização passa pela capacidade que esta e outras ações terão para influenciar o comportamento dos diversos atores que fazem parte deste ambiente.

O novo institucionalismo organizacional sugere que as ações organizacionais são o resultado da competição por legitimidade entre seus constituintes, seja eles internos ou não; assim, sistemas de crenças, socialmente construídas, se tornam institucionalizadas nas estruturas organizacionais. As organizações mostram sua conformidade ao ambiente institucional ao incorporarem regras que estão totalmente inseridas (*embedded*) em seu ambiente (Zucker, 1987). Ao fazê-lo, buscam maximizar sua legitimidade, estabilidade e chances de sobrevivência. Assim, são os ambientes institucionais que afetam e influem em sua legitimidade, o que compõem um *campo organizacional* (DiMaggio, 1983). Um campo organizacional é composto por entidades e organizações que interagem e se influenciam mutuamente – o conceito de campo é usado “*com o sentido dual de Bourdieu, para significar tanto um propósito comum e uma arena de estratégia e conflito*” (DiMaggio, 1983, p. 149, tradução nossa) – uma organização mantém contato direto com algumas organizações em seu campo (seus clientes, fornecedores, órgãos reguladores), enquanto que outras (como seus concorrentes) são importantes pelo papel referencial que exercem. (DiMaggio & Powell, 1983).

Os *campos organizacionais* de DiMaggio são construções analíticas, e portanto, sua definição pode variar de acordo com o fenômeno que se quer analisar. Seu ponto de partida foram pesquisas sobre a crescente terceirização da execução de políticas e programas federais do governo americano, notadamente nas décadas de 1970 e 80⁵⁹, e o conseqüente impacto nos campos organizacionais das entidades privadas envolvidas. Para ele, esta é uma forma de expansão do Estado moderno, pois

“a burocratização leva a uma formalização e centralização do ambiente intra-organizacional; de forma similar, vemos uma formalização e centralização de estruturas interorganizacionais, como conseqüência de fatores ambientais similares; assim como a burocratização nas organizações foi estimulada pelo crescimento da economia moderna, da mesma forma a estruturação⁶⁰ de relações entre organizações tem

⁵⁹DiMaggio (1983) aponta que durante este período, o total de gastos domésticos federais cresceu de US\$35 bilhões para US\$ 368 bilhões, enquanto que o percentual de funcionários federais cresceu apenas 30%; segundo ele, parte significativa deste aumento representa crescentes transferências a organizações do setor privado (categoria na qual ele inclui organizações não lucrativas, fundos educacionais de escolas locais, recursos para universidades e pesquisas privadas, apoio a atividades culturais etc.). Segundo DiMaggio, “*ironicamente os esforços do governo Reagan para valorizar o papel do setor privado no alcance de metas coletivas do povo americano passaram a ser cumpridas, mas a partir da realocação de recursos federais a entidades privadas, responsáveis pela execução de programas e políticas públicas*” (p. 147-148, tradução nossa).

⁶⁰Por estruturação, entende-se o processo definido por Giddens (1979), que inclui cinco componentes: 1) um aumento no nível de interação entre organizações em um campo; 2) um incremento na carga de informações sobre as organizações em um campo; 3) o surgimento de uma estrutura de dominação; 4) o surgimento de um padrão de coalizão; e, 5) o desenvolvimento, em relação aos padrões culturais, de uma ideologia do campo (no sentido de uma consciência mútua entre integrantes de um campo). A análise realizada por DiMaggio (1983, 1991) focou especificamente sobre a estruturação de um campo formado por entidades não-lucrativas que angariavam e geriam

promovido a expansão do Estado moderno.” (DiMaggio, 1983., p.150, tradução nossa).

Ainda nos processos de mudança, é interessante a adoção de modelos dinâmicos na análise das instituições pois permitem a investigação das relações existentes entre ação e instituição, uma vez que esta é composta por padrões socialmente construídos para a ação, gerados e mantidos através de interações contínuas. Na definição de DiMaggio e Powell (1991) de campos organizacionais, se destacam características mais pró-ativas dos atores (auto-interesse, por exemplo), pois de acordo com estes autores, tais campos só existem à medida que são institucionalmente definidos, o que faz considerar o papel de seus atores na busca pela satisfação de seus interesses e na auto-preservação. Dentro desta visão dinâmica das instituições, ainda apontam que o processo de construção de um novo campo geralmente tem quatro etapas:

- i. um aumento na interação entre organizações em um dado campo já existente (ou em um conjunto de organizações que guardam semelhanças, ainda que não caracterizem ainda um campo);
- ii. o surgimento de estruturas de dominação inter-organizacional e definição de padrões de coalizão;
- iii. um aumento no volume e importância das informações com as quais a organização deve lidar;
- iv. o desenvolvimento de um conhecimento mútuo (ou mesmo uma identidade comum) entre atores organizacionais, por conta de objetivos comuns.

Os campos organizacionais representam a “*totalidade dos atores relevantes*” de acordo com DiMaggio & Powell (1991, p. 65), o que tem significado distinto de um simples subconjunto de organizações consideradas como parte de uma cadeia produtiva, por exemplo⁶¹. No que esta noção de campo difere da ecologia organizacional? Aparentemente, a diferença está no fato de seu foco da análise se concentrar nos relacionamentos entre as organizações, de modo que as características ambientais, que a *princípio* afetariam igualmente todas as organizações, poderiam ser identificadas e qualificadas com maior precisão.

No nosso entender, no entanto, percebe-se a ausência de uma abordagem institucional que

fundos obtidos de programas públicos de apoio às artes; nesse caso, cada um dos componentes do processo de estruturação gerou: 1) formalização de entidades e associações; 2) geração de informações; 3) legitimação da atividade; 4) interesses ameaçados; e, 5) profissionalização dos artistas culturais.

⁶¹Neste sentido, algo semelhante à noção dos *clusters* de competitividade definidos por Michael Porter em seus trabalhos sobre estratégia competitiva.

explique a ação organizacional, que, por exemplo, associe os micro-processos internos aos macro-processos de isomorfismo. Geralmente, o novo institucionalismo destaca a estabilidade da organização, como se os processos de mudança fossem exceções, quando, de fato, em geral as mudanças legitimam ações e asseguram estabilidade. Outro ponto criticado é a ausência de atores individuais na nova teoria institucional (Giddens, 1984); este é um aspecto que mesmo Powell & DiMaggio (1991) concordam, ou seja, pouca atenção foi dirigida às ações individuais e as questões de poder e assim, sob o ponto de vista institucional, a sociedade parece unidimensional. Esta deficiência pode ser corrigida acrescentando-se fatores cognitivos e políticos associados à ação estratégica. Por exemplo, alguns processos de institucionalização podem ser descritos através de uma perspectiva de difusão, pois mostra como uma idéia se dissemina por um grupo de organizações e atores sem que estes sofram grandes transformações internas, como quando organizações incorporam procedimentos em busca de legitimidade (a *criação* de uma unidade voltada a ações de responsabilidade social corporativa, por exemplo); outros processos podem ser melhor entendidos como rupturas, mudanças profundas ou mesmo conversões (num caso extremo, empresas que encerram atividades produtivas por entenderem – não por imposição legal externa – que são ambientalmente prejudiciais, ou manipulam as pressões existentes para que estas se transformem em atividades aceitáveis). Uma outra forma de interpretar a diferença entre difusão e transformação é a partir de uma perspectiva metodológica, a partir de cortes analíticos micro-sociológicos – indivíduos em uma organização ou a relação entre organizações, e macro-sociológicos – campos organizacionais.

No primeiro corte, pode-se analisar como pressões externas e iniciativas internas se relacionam; o resultado, como destacado por Meyer & Rowan (1991), pode ser a adoção de rotinas organizacionais “descoladas” de processos técnicos e, portanto, do princípio da eficiência, por terem função legitimadora. Ambientes técnicos demandam resultados físicos, na forma de produtos, serviços ou lucros, enquanto que ambientes institucionais demandam estruturas, ideologias e processos de legitimação da organização; ambos os ambientes precisam ser gerenciados, apesar de parte substancial dos esforços estejam dirigidos a atividades que não resultam em melhores resultados para a organização.

Estes autores consideram tais ambientes totalmente distintos, que impõem diferentes pressões a organização, a tal ponto que duas estruturas internas de gestão são moldadas, “desacopladas” uma da outra. De fato, a estrutura organizacional formal representa apenas a estrutura visível da organização, explicitada ao ambiente; no entanto, suas atividades internas podem estar sendo conduzidas de modo totalmente distinto. Scott & Meyer (1983)

propuseram, inclusive, conceitualização e análise distinta destes dois ambientes. Entendemos, no entanto, que apesar de serem duas dimensões distintas, não podem ser tratadas como se fossem independentes; na prática, atividades voltadas a eficiência organizacional fazem parte das características que legitimam a organização, e vice-versa. Trata-se de um processo de transformação.

Contradições internas, mutações, desvios, não geram mudanças institucionais automáticas, uma vez que estas variações precisam acontecer repetidamente, mas geralmente ocorrem em episódios pontuais e assim podem ser contidos. As mudanças institucionais são moldadas pela interação entre redes sociais e outras forças, através de processos de difusão, inovação e mediação; estes fatores interagem de formas diversas, evidenciando a complexidade da mudança institucional. Por conta do corte analítico em campos organizacionais, os processos de mudança institucional enfatizam mudanças em grupos de organizações e subentende-se que as organizações acompanhem tais mudanças, seja por padrões coercitivos, normativos ou miméticos, conforme definido por DiMaggio (1983; 1991).

Uma orientação mais ampla, defendida por DiMaggio & Powell (1991) toma campos organizacionais como unidade de análise e foca em estudos sobre isomorfismo institucional, aproximando-os, portanto, dos processos de difusão. O que se coloca também é a existência de um processo de influência mútua entre as organizações e o campo como um todo; ao longo do tempo, este processo de influência mútua entre organizações e o campo ao qual pertencem fica mais evidente, quando as organizações passam a se tornar homogêneas umas às outras.

De toda forma, as instituições são construídas, modificadas e abolidas em arenas sociais pré-existentes, ou campos organizacionais. Em sua forma mais característica, como vimos, tais campos são compostos de organizações que procuram estruturar seu ambiente e/ou regras pré-existentes (outras instituições), que atuam tanto na definição de limites quanto na legitimação de organizações, assim como de atores estratégicos que atuam nas organizações para conseguir e manter a cooperação e alinhamento entre os diferentes grupos e interesses existentes. Projetos de construção institucional são bem sucedidos em campos nos quais as organizações são capazes de criar e modificar regras e procedimentos, de modo a estruturar as interações contínuas entre os diversos conjuntos de atores, o que cria as condições para que ela se possa periodicamente se reconstruir e portanto, permanecer em constante evolução. Evidentemente, instituições não surgem do nada, e portanto, é preciso levar em consideração o conjunto de instituições e atores

existentes que poderão interferir positivamente ou negativamente.

Sob este ponto de vista, a capacidade das instituições em limitar a ação política e variabilidade acaba por minimizar a relevância dos processos de conflito e inovação, tanto nas organizações quanto na própria sociedade. De fato, o novo institucionalismo organizacional considera que as instituições se caracterizam pela estabilidade e durabilidade, além da homogeneidade (isomórfica, mimética ou coercitiva), o que limita os processos de mudança a choques ou rupturas exógenas, capazes de alteração da ordem vigente.

Scott (2001), em sua tipologia dos *pilares institucionais*, se apóia nos mecanismos de homogeneização propostos por DiMaggio⁶² para propor como diferentes correntes organizacionais entendem as instituições e o processo de institucionalização. Sob esta classificação, cada uma delas se concentra, respectivamente, em elementos regulativos, normativos ou culturais-cognitivos, de acordo com aspectos que considerados mais relevantes por seus defensores. O *pilar regulativo* freqüentemente está associado com o poder de Estado; neste caso, a institucionalização ocorre pela imposição de uma condição por parte de um ator com maior força sobre outro(s), de modo a obter sua conformidade e obediência. No *pilar normativo*, a pressão para institucionalização tem origem em expectativas para o cumprimento de obrigações culturais/sociais, as quais os atores se sentem moralmente compelidos a cumprir para manterem um comportamento considerado adequado pelo grupo. A ênfase no *pilar cognitivo* envolve uma lógica de ação que decorre da existência de um conjunto de conhecimentos socialmente difundidos e culturalmente internalizados nos atores, que compõem o que se concebe como uma realidade socialmente construída. Segundo Scott, sua abordagem analítica considera estes pilares como constituídos por arenas interdependentes, apesar de estarem associadas a escolas institucionais distintas.

A teoria institucional desde sempre lida com uma questão importante: como as instituições podem gerar mudanças e novas instituições, se uma de suas características é definir limites

⁶²Conforme definido por DiMaggio (1983), o isomorfismo coercitivo (tácito ou ativo) ocorre quando organizações poderosas forçam outras mais fracas, em relação de dependência, a adotarem suas estruturas e metas; o isomorfismo mimético ocorre sob condições de incerteza tecnológica e ambigüidade de objetivos, quando avaliações racionais de alternativas parecerem ser custosas, ou mesmo quando a definição clara de metas potencialmente gerar níveis intoleráveis de conflito; o isomorfismo normativo refere-se a adoção compartilhada de comportamentos e procedimentos convencionalmente estabelecidos; geralmente alinhados a projetos profissionalizantes ou relacionados a categorias profissionais. A influência destes mecanismos, que conduz ao surgimento de entidades ou atividades homogêneas, também pode se aplicar ao surgimento e mudança institucional e organizacional, uma vez que processos de institucionalização afetam tanto à manutenção quanto à mudança de valores e práticas.

e regras para as ações? Ou seja, como fazer com que convivam as restrições institucionais com a existência de mudanças? Apesar de uma resposta simplista considerar que as mudanças são respostas a fenômenos exógenos às instituições, evidentemente esta visão confere às mesmas uma natureza passiva e conformista que não é real. Também têm se associado as pressões para mudanças institucionais às demandas de autoridades ou outras entidades reguladoras e só residualmente com a necessidade de aderência a crenças, práticas e normas difundidas na sociedade; esta perspectiva é adotada por análises que focam em causas e conseqüências desta conformidade e nas formas pelas quais o ambiente interfere nas organizações. O problema com esta abordagem é que seu foco destaca a instituição como algo efetivamente distinto (como uma entidade externa) daquele que apenas obedece (ou se adequa) e mais importante, do próprio ato de fazer obedecer; esta perspectiva faz com que se reifique a noção de instituição, pois enfatiza a importância das recompensas e sanções associadas com a adequação às regras, o que aproxima a análise institucional da abordagem já adotada na análise da dependência de recursos aplicada às organizações.

De fato, esta discussão está relacionada a outra questão polêmica, da oposição entre estrutura e ação, ou seja, até que ponto a instituição dá margem à ação racional ou é a ação racional que modifica a instituição? Meyer, Boli & Thomas (1994, p.10) definem instituições como regras culturais que fornecem significado coletivo e valor a entidades e atividades específicas, e assim, as integram a sistemas mais amplos; por este entendimento, a idéia de instituição remete ao *estado* que resulta da ação dos padrões de uma determinada ordem social. A dinâmica permanente de institucionalização que leva a uma crescente homogeneização das organizações se deve a estes *padrões da ordem social*, próprios de cada segmento ou campo organizacional.

Apesar da aparente coerência em relação a sua relevância e mesmo quanto à constatação de que, de uma maneira ou outra, somos todos afetados pelas instituições, o entendimento quanto a sua *finalidade*, os *mecanismos e processos* pelos quais elas surgem e se modificam, como afetam (ou são afetados) pela ação humana varia muito, basicamente por conta de diferentes concepções quanto a natureza da realidade humana e da ordem social, e conseqüentemente, dos diferentes entendimentos quanto a racionalidade das ações humanas. Dito de outra forma, trata-se da relação dicotômica entre abordagens que enfatizam a escolha racional e as que enfatizam mecanismos cognitivos que constroem a realidade social, o que gera diferentes formas de problematizar a ação coletiva e sua relação com instituições e organizações.

Embora a capacidade das instituições em restringir/limitar ações políticas pareça impedir a ocorrência de processos de conflito e inovação, o fato é que estas são dinâmicas centrais às estruturas sociais. No entanto, pode-se imaginar que as ações podem ser guiadas por uma ordem institucional estabelecida, ou ainda, que as ações podem ser instrumentais para a criação de novas instituições ou modificar aquelas estabelecidas. Esta perspectiva de mão-dupla possibilita que se mantenha a idéia de que as instituições são geradas pelas ações humanas e, portanto, construídas para cumprir algum propósito, sem que se perca a noção de que as instituições também enquadram as ações.

A idéia de que as ações de atores organizacionais estão relacionadas a uma ampla estrutura social é fundamental – desde o início, os institucionalistas explicitamente postularam que as instituições exibem uma dualidade inerente: elas tanto surgem de restrições sociais, quanto as criam. Este processo de influência mútua segue a idéia de estruturação de Giddens (1979), consistente com a idéia de interdependência e círculos causais entre variáveis, mas que, curiosamente, torna arbitrária a definição do campo como variável independente ou dependente.

Nos parece que o vigor e alcance da abordagem institucional aplicada às organizações reside na abrangência de seu alcance. A partir dos conceitos centrais de instituição e institucionalização, pesquisadores que trabalham nesta tradição afirmaram que seu processo é tanto algo que sugere estabilidade, e, como uma atividade dinâmica, sugere também uma orientação à mudança. Podemos identificar estruturas nas quais as instituições estão inseridas, “carregando” as instituições em níveis múltiplos na sociedade: como no micro-nível das rotinas, regras, roteiros que guiam as ações de indivíduos e grupos, em ocupações, indústrias identidades locais; e também no macro-nível das normas, valores, expectativas, e padrões codificados de significado e interpretação.

Os autores mencionados também identificam um amplo conjunto de mecanismos pelos quais a institucionalização opera, como pela aceitação sem questionamento, imitação por racionalidade limitada ou “às cegas”, conveniência, acreditação, obrigação social, regras e sanções, e coerção. É preciso lembrar que ao longo das décadas nas quais a abordagem institucionalista nas organizações foi desenvolvida, foi empregada uma grande coleção de métodos de pesquisa, da etnografia a estudos qualitativos históricos, análises estatísticas de dados; no entanto, a força que a amplitude da abordagem oferece também é seu ponto fraco. Corre-se o risco de se cair no mesmo falha da nova economia institucional, para quem os custos de transação encontram-se em toda a parte e explicam tudo - e portanto, acabam por gerar diversos significados. No institucionalismo organizacional, por exemplo,

não há muita clareza quanto ao mecanismo que de fato leva a difusão de estruturas e práticas organizacionais – pressões cognitivas, normativas ou coercitivas para o isomorfismo institucional; mais ainda, é obscura a definição de como cada uma destas pressões predomina e mesmo como podem ser diferenciadas conceitualmente ou empiricamente.

Podemos citar a dificuldade identificada em alguns autores na própria distinção entre instituição e organização (conforme Rowlinson, 1997, p. 86). Isto é evidente em Zucker, por exemplo, que trata organizações como instituições e descreve as organizações como o formato institucional que mais se destaca nas sociedades modernas. De modo geral, percebemos (ao menos no novo institucionalismo organizacional) há uma tendência em reduzir organizações em instituições (e vice-e-versa) em função da própria extensão do comportamento padronizado que pode predominar na maioria das organizações formais complexas. Os conceitos tanto são tratados indistintamente, a ponto de organizações e instituições serem considerados como sinônimos, quanto apresentam categorias distintas, em que a instituição é definida como uma *condição*, aplicável a um conjunto de regras e até a um conjunto de arranjos e construções sociais e políticas (como o mercado, o sistema político, a democracia etc.). Certamente, esta falta de consenso entre algumas abordagens dificulta o próprio avanço da teoria.

No nosso entender, grande parte da confusão metodológica da teoria institucional aplicada às organizações se deve a adoção de conceitos construídos para estruturas sociais em estruturas organizacionais. A sociologia do conhecimento de Berger e Luckmann (1985), fonte inspiradora para a grande maioria dos institucionalistas organizacionais, trata do surgimento de estruturas institucionalizadas, aquelas consideradas pelos membros de um grupo social como eficaz e necessária, pouco ou nada questionada e reproduzida continuamente por simplificar a dinâmica das interações no âmbito da sociedade. O surgimento da organização produtiva formal pode ser considerada uma de suas manifestações, no entanto, uma vez que as organizações se confundem com instituições e estas definem comportamentos e valores sociais estáveis e aceitos, as mudanças e transformações naturalmente passam a ser subordinadas a processos amplos e pouco previsíveis, dos quais seríamos reféns. Ao mesmo tempo em que é inegável a força homogeneizadora das instituições, meras observações casuais da vida organizacional permitem identificar que elas mudam ao longo do tempo, passam a não ser aceitas unanimamente, e freqüentemente, passam a ser contestadas e debatidas.

2.3. Teorias Institucionais em Convergência

A partir do resgate das primeiras escolas institucionalistas, assim como das abordagens que se convencionou chamar de novo institucionalismo na economia e no estudo das organizações, é possível perceber interessantes correlações entre estas correntes distintas. Como veremos na segunda metade deste capítulo, todas estas considerações terão reflexo nas diferentes perspectivas que orientam as várias teorias de regulação.

Uma das concepções mais difundidas para as instituições relaciona-se com o que é postulado pela teoria da escolha racional, que concebe os atores sociais como auto-interessados, que decidem racionalmente e criam instituições que possam reduzir seus custos (econômicos e políticos) em relação aos resultados que se espera obter (segundo cálculos de custo-benefício). Nesta perspectiva racional, as instituições existem como soluções eficientes para problemas pré-definidos (Olson, 1965 e Williamson, 1975); elas fazem sentido no contexto das tarefas para as quais foram criadas, e assim, ajudam a alinhar interesses individuais com interesses coletivos⁶³. As instituições são a solução para o problema da ação coletiva, o que quer dizer, uma construção instrumental que reconcilia as contradições inerentes de diferentes interesses de cada ator. Esta visão das instituições é a base para várias correntes teóricas: a teoria da escolha pública, teoria da agência e para a nova economia institucional, de modo geral.

A Nova Economia Institucional compartilha grande afinidade com a teoria política da Escolha Racional⁶⁴, que por sua vez, se inspira no trabalho de economistas históricos e neoclássicos que procuram identificar as condições sob as quais as corporações modernas e outros formatos organizacionais são criados, sempre com o objetivo de coordenar transações econômicas (Campbell, 1997). Apesar de Williamson (1985) afirmar que sob esta lógica, as instituições geram resultados mais eficientes, outros autores nesta tradição sugerem que esta eficiência pode não ser garantida, uma vez que ela pode ser limitada por instituições já existentes, como leis, regras, normas informais e ideologias (como afirma North, 1991), bem como seus mecanismos de monitoramento e conformidade, o que reduz as possibilidades de que novas alternativas institucionais possam de fato se diferenciar completamente de instituições existentes (Ostrom, 1990).

⁶³Pelo dilema do prisioneiro, a melhor opção individual produz uma solução sub-ótima para o grupo como um todo. Nesta situação, o grupo pode estabelecer uma instituição – regras, sanções – como um acordo que alinhe interesses individuais e coletivos.

⁶⁴North é um exemplo, pois seu trabalho compreende aspectos normativos tanto para tópicos econômicos quanto políticos, ao afirmar que as elites econômicas procuram “criar” instituições que reduzam os custos de transação associados aos seus negócios, mas a partir das restrições definidas pela estrutura dos direitos de propriedade definidas pelo Estado.

Apesar do predomínio da escolha racional no campo econômico e da ciência política, sabemos que a motivação e os interesses dos atores sociais são muito mais complexos e ambíguos do que preconizados por esta abordagem. Certamente, indivíduos *também* procuram agir de modo a reduzir suas incertezas e solucionar seus problemas, mas não apenas de modo a obedecer a estruturas normativas. No nosso entender, as dimensões simbólicas das ações são tão relevantes quanto os cálculos de custo-benefício, pois elas garantem sua legitimidade frente a valores sociais e expectativas e outras variáveis menos tangíveis que o critério de eficiência. Da mesma forma, as ações e decisões são processos geralmente baseados na interpretação individual, mas construídos a partir de estruturas cognitivas e normativas que fornecem sentido à atividade, as quais, em geral, têm igual ou maior relevância que o cumprimento de regras e procedimentos formais.

Uma outra forma de conceber as instituições corresponde às diversas correntes econômicas, organizacionais e políticas que questionam os pressupostos da escolha racional, ao considerar que os atores sociais agem de acordo com estruturas sociais ou culturais e não apenas conforme cálculos racionais de custo-benefício. Decisões e mudanças institucionais não acontecem apenas por critérios de eficiência, mas envolvem processos influenciados por ações passadas e arranjos institucionais existentes que podem tanto ser restritivas, quanto propiciar oportunidades para o surgimento de novos padrões decisórios e institucionais (Meyer & Rowan, 1991; Powell & DiMaggio, 1991; March & Olsen, 1989). Geralmente, considera-se que fazem parte desta tradição o chamado novo institucionalismo organizacional e o institucionalismo histórico (Campbell, 1997; Fligstein & Sweet, 2002; Immergut, 1998; Clemens & Cook, 1999).

No nosso entender, no entanto, é fundamental que também seja incluída nesta concepção contrária ao excessivo racionalismo econômico, a corrente teórica representada pela “velha” economia institucional (ou institucionalismo radical, na tradição de Thorstein Veblen), pois sua postura crítica é totalmente coerente na rejeição dos pressupostos neoclássicos da teoria da escolha racional e da nova economia institucional (Mayhew, 1984; Dugger, 1990; Gruchy, 1990; Hodgson, 2000; Sherman, 2003, entre outros). A base para o estabelecimento desta conexão pouco lembrada encontra-se na ênfase compartilhada com o novo institucionalismo organizacional, no papel que variáveis culturais e cognitivas exercem no desenho e evolução das instituições. Apesar de semelhanças em seus métodos, níveis de análise e visão histórica (Campbell, 1997, p. 15), poucos esforços já foram feitos no sentido de aproximar estas abordagens e obter ganhos analíticos a partir de suas visões complementares. É esta tarefa que pretendemos realizar neste item.

O institucionalismo histórico tem sido utilizado por cientistas sociólogos políticos, a partir do materialismo histórico marxista e da análise histórica-comparativa de Max Weber (Evans, 1985; Immergut, 1998) e por conta desta origem, guarda alguma semelhança com a teoria da escolha racional, pois admitem que a motivação primária dos atores é atingir seus interesses instrumentais, obtidos por cálculos racionais. No entanto, reconhecem que os atores e grupos sociais podem também agir por razões que extrapolam tal interesse instrumental e serem motivados pela crença em valores importantes para o bem público, por exemplo, mesmo que seja às custas de seu próprio interesse⁶⁵. Neste ponto reside o ponto que mais diferencia esta abordagem da teoria da escolha racional.

Para o institucionalismo histórico, a motivação dos atores sociais é determinada pelas instituições (formais e informais), que moldam os padrões de interação e oportunidades, e definem a distribuição de poder. Estes objetivos a que aspiram os atores são moldados pelas suas posições institucionais, o que os tornam variáveis endógenas à própria construção da instituição. A posição institucional e os recursos a disposição dos atores também se vincula à sua capacidade em perseguir e atingir os objetivos⁶⁶, por exemplo como as ações de uma elite política que são limitadas pela estrutura eleitoral e de governo, em comparação com as restrições sobre uma categoria de trabalhadores.

Desta forma, o institucionalismo histórico enfatiza o papel de arranjos ou escolhas anteriores, pois elas terão influência fundamental sobre as ações e políticas futuras. Hall & Taylor (1996, pp. 939-942) destacam quatro características básicas do institucionalismo histórico:

- A tendência a conceituar a relação entre instituições e indivíduos em termos gerais pois ambos agem tanto pela lógica do cálculo – comportamento individual estratégico em equilíbrio pela influência das instituições, quanto pela lógica da cultura – comportamento individual também estratégico, mas influenciado por padrões culturais, preservados pelas instituições;
- A ênfase na assimetria de poder associada com o desenvolvimento e

⁶⁵Um bom exemplo desta perspectiva é analisada por Ciepley (1999), ao analisar a idéia da liderança política responsável de Weber, do líder político (democraticamente eleito) que ao lado de um corpo burocrático técnico e racional, poderiam garantir os valores democráticos e um governo melhor para a Alemanha de sua época.

⁶⁶Esta situação justificaria o argumento de que elites políticas (ou burocráticas) quando localizadas em estruturas centralizadas, com grandes poderes para formulação de políticas e garantia de recursos orçamentários, isoladas e preservadas das mudanças de regime político (e outras condições que possam fortalecer sua ação política), possuem maior capacidade para perseguir e alcançar seus objetivos, ao contrário de um grupo com papel semelhante, mas com diferentes capacidades institucionais, como poderes decisórios restritos, sujeitos à instabilidade política etc. (Skocpol, 1985).

funcionamento das instituições (as instituições favorecem determinados grupos e idéias, em detrimento de outros);

- A defesa da visão de uma causação social, rota-dependente, uma vez que forças políticas podem ser mediadas por características contextuais herdadas de situações passadas (em função deste contexto, nem sempre as mesmas variáveis irão gerar os mesmos resultados);
- A busca pela integração da análise institucional com outros fatores não institucionais (em geral, consideram que as instituições fazem parte de uma relação causal mais ampla, que envolve fatores como a difusão de novas idéias e avanços sociais e econômicos, por exemplo).

Campbell (1997, p. 22) aponta que um dos pontos fortes do institucionalismo histórico está em sua *teoria das restrições*, ou seja, o modo pelo qual se explica como as políticas e instituições existentes restringem a capacidade dos atores em responder e solucionar seus problemas, mesmo que estes tenham sido devidamente articulados; também esta abordagem envolve uma análise dos limites que existem em torno das possíveis escolhas, procurando responder quais os limites das escolhas e o que leva a que determinados atores tomem suas decisões.

Na análise institucional das organizações, como vimos anteriormente, é mais comum que se adote uma perspectiva cognitiva e fenomenológica, o que resulta em interesses ambíguos por parte dos atores sociais. Isto implica em que as instituições (formais e informais) sejam criadas e ações realizadas em conformidade com quadros normativos e cognitivos existentes, para que se reduza a incerteza. Grande parte da atenção nesta abordagem está nas instituições informais – estruturas culturais, simbolismos, esquemas cognitivos difundidos, etc. (Jepperson, 1991), questões compartilhadas com o institucionalismo econômico crítico. A construção de instituições e as decisões são motivadas pelo que March & Olsen (1989) chamou de '*lógica da adequação social*', ou seja, em fazer o que se percebe como socialmente aceitável ou legítimo, ao invés de uma lógica das conseqüências (fazer o que é necessário e possível, de modo a atingir objetivos instrumentais, como pressupõe o institucionalismo histórico e a escolha racional).

Assim como a '*teoria das restrições*' foi apontada como um dos pontos fortes do institucionalismo histórico, no institucionalismo organizacional Campbell (1997) destaca a '*teoria da ação*', que explica como os atores definem e articulam os problemas econômicos e políticos que confronta, e quais as soluções políticas e institucionais que são

disponibilizadas. Ou seja, como idéias, esquemas cognitivos e quadros normativos afetam as decisões e a construção das instituições. Com esta teoria, se procura enquadrar o que motiva os atores a fazerem suas escolhas. O processo de mudança organizacional para novo institucionalismo organizacional é totalmente focado na busca de legitimidade por parte das organizações, pois as organizações são construídas através de práticas institucionalizadas e experiências históricas formadoras de modelos normativos. Quando mudanças ocorrem nas regras institucionais (ou modelos normativos) que definem legitimidade, as organizações respondem voluntariamente, adotando as modificações necessárias, ou aparentando a adoção de mudanças, para novamente serem consideradas legítimas (Meyer e Rowan, 1991; DiMaggio e Powell, 1991b). O desejo de manter (ou obter) legitimidade e sobreviver é que pode conduzir as organizações a homogeneizarem suas práticas e estruturas.

Do ponto de vista da teoria institucional, a discussão sobre a pretensa dicotomia que existe entre ação racional e restrições contextuais (por exemplo, Tolbert e Zucker, 1994) parece ser inadequada, uma vez que se trata de um pressuposto que as organizações e indivíduos encontram-se imersos em um ambiente multi-institucional, onde graus de influência, restrições ao comportamento e às decisões, a própria mudança e evolução deste contexto, são variáveis igualmente relevantes. Ou seja, assumir a existência de um ambiente institucionalizado nestes moldes implica em rejeitar a idéia do comportamento estritamente racional de indivíduos e grupos, movidos apenas por interesse próprio.

Para os antigos institucionalistas econômicos, fatores sociais e culturais fazem a diferença, ou seja, indivíduos isolados não determinam padrões sociais. Assim, o ator social é sujeito a permanentes alterações por uma série cumulativa de ações; ou seja, ele não é limitado nem moldado pelas instituições, mas é *constituído por elas*. Lawson (2003) define instituição como a ação coletiva que controla, libera e expande a ação individual; a cultura (ou vida social), por sua vez, é sujeita a mudanças cumulativas e, portanto, o comportamento humano também muda. Tendo a cultura (vida social) como o contexto básico para entender as questões econômicas, Veblen, por exemplo, conclui que a força dinâmica da sociedade está no avanço tecnológico, em contraponto com o elemento estático representado pelas instituições⁶⁷; para ele, por conta do processo de causação evolutiva, as mudanças são inevitáveis, guiadas pelo fator tecnológico. Nenhuma ordem é fixa, e também, não é possível se estabelecer um fim para este processo. Esta concepção de transformação não implica em determinações simultâneas de mudança, pois a transformação e reprodução

⁶⁷Certamente, algumas mudanças institucionais decorrem de avanços tecnológicos, limitadas por características institucionais; no entanto, muitas mudanças também podem ocorrer da ação de indivíduos que agem dentro dos limites de suas posições institucionais.

social ocorrem como processos sociais seqüenciais. Da mesma forma, estruturas sociais não são construções autônomas. Através da ação humana, elas se mantêm ou se transformam e a cada uma destas etapas, seus resultados são condicionados pelas etapas anteriores. Ainda de acordo com Lawson (2003), a estrutura social não é redutível à ação humana e vice-versa, uma vez que cada uma destas categorias atua como a condição facilitadora da outra ao longo do tempo.

A influência da estrutura social para a produção de uma ação específica depende do contexto, ou seja, algumas decisões são mais dependentes de regras sociais que outras. É um erro, sob esta visão, reduzir toda interação entre ação social e estrutura social, a um destes extremos. Este é um aspecto muitas vezes reiterado por Hodgson (1998, 2000, 2003); para ele, indivíduos e instituições são mutuamente constituídos uns pelos outros, *“instituições moldam e são moldadas pela ação humana”*.(Hodgson, 1998, p. 181, tradução nossa).

Esta constatação parece óbvia, uma vez que os episódios de construção institucional acontecem em arenas sociais pré-existentes (ou em campos organizacionais). Tais arenas ou campos são compostos de organizações que procuram interferir e estruturar seu ambiente; instituições previamente existentes que operam neste campo podem atuar no sentido de restringir ou permitir determinados atores organizacionais. O sucesso na construção institucional nestas arenas ocorre quando as organizações são capazes de criar e modificar regras e procedimentos de modo a estruturar interações dinâmicas entre diversos conjuntos de atores, permitindo que padrões possam se manter e novos padrões sejam introduzidos. Parece evidente que estas ações não acontecem no vácuo (Fligstein, 2002), pois pressões e recursos para a construção institucional podem vir de organizações localizadas em diferentes campos, de atores que atuam fora da arena em questão, e ainda, de variáveis ainda mais exógenas, como crises econômicas mundiais, por exemplo.

Podemos observar desta breve descrição da relação de contínua retro-alimentação entre as organizações, campo organizacional e ambiente institucional, com o conceito defendido pelo “velho” institucionalismo econômico de *“causação cumulativa”*. Os campos organizacionais influenciam as percepções de seus atores através de variáveis como a incerteza, determinismo, recursos e naturalmente, escolha. Estas percepções também definem a importância que as organizações dão às variáveis estratégicas, como episódios de sucesso e fracasso. São as ações organizacionais, que refletem percepções e interações intra e extra-campo que estabelecem e re-estabelecem sua estrutura. As ações, desta forma, dificilmente apresentam uma dinâmica unidirecional, de causalidade singular, pois se

desconsideraria o efeito simultâneo que exerce sobre a organização e sobre o próprio campo. No entanto, a posição de uma organização dentro do campo pode influenciar a percepção sobre as variáveis existentes e esta influência pode decorrer tanto de sua posição estrutural quanto da rede de relações mantidas com outras organizações. Por isso, entendemos que é fundamental que os esforços de mudança tenham por base o reconhecimento da estrutura social e das conexões internas e externas de seu campo, para que a ênfase necessária seja aplicada às variáveis adequadas.

Ressaltamos, portanto, que se atente para as relativizações que se criam ao se considerar que a análise institucional apenas aponta a relação de dependência entre as organizações e as instituições. Empiricamente, devemos analisar as instituições para verificar o quão particulares são as estruturas organizacionais que dela emergem ou como seu escopo (difusão) é inevitavelmente alterado ou limitado; para tanto, é preciso considerar como as ações afetam as instituições. Mesmo que seja evidente que as estruturas organizacionais são socialmente construídas, é preciso considerar o processo pelo qual elas emergem deste contexto, ou seja, de acordo com este meio institucional, que tipo de estrutura organizacional pode surgir e o que limita seu escopo de ação.

De modo a explicitar as principais características das abordagens insitucionalistas analisadas, o quadro a seguir procura consolidá-las.

Quadro 1 – Teorias institucionais comparadas

	TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL	INSTITUCIONALIS- MO HISTÓRICO	NOVO INSTITUCIONALIS- MO ORGANIZACIONAL	INSTITUCIONALIS- MO ECONÔMICO CRÍTICO
ORIGENS TEÓRICAS	Economia neoclássica	Economia política marxista e weberiana	Sociologia do conhecimento e fenomenologia	Evolucionismo darwiniano Antropologia cultural
DEFINI- ÇÃO DE INSTITUI- ÇÃO	Instituições = regras para decisão (“regras do jogo”) Regras formais e informais, e eventualmente, normas e ideologias	Instituições = regras, procedimentos, normas, legados Regras formais são enfatizadas; regras informais são aceitas, mas não são os focos da análise	Instituições = regras subjetivas, esquemas <i>taken-for-granted</i> , contexto cultural e símbolos Regras informais são enfatizadas, regras formais são aceitas, mas não destacadas	Instituições = regras subjetivas e objetivas igualmente relevantes Hábitos e rotinas inseridos (<i>embeddedness</i>) ⁶⁸ em um grupo ou nos costumes de uma nação que definem o modo de agir e pensar

⁶⁸O conceito de *embeddedness*, imersão ou incrustação, é muito importante para os institucionalistas econômicos (Dequech, 2002). Este conceito foi utilizado por Polanyi, por exemplo, e revisto por

ATORES	TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL	INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	NOVO INSTITUCIONALISMO ORGANIZACIONAL	INSTITUCIONALISMO ECONÔMICO CRÍTICO
	Intencionalmente racional, mas sujeito às regras institucionais e a complexidade do ambiente (racionalidade limitada ⁶⁹)	Auto-reflexo de sua herança social, cultural e histórica, mas capaz de reinventar esta tradição (reconstrói interesses e racionalidades alternativas)	Limites cognitivos, <i>scripts</i> institucionais e categorias culturais (papéis, hierarquia), influenciam a percepção e, portanto, o comportamento dos atores	São produtos e produtores das instituições Aprendizado como processo reconstitutivo e transformativo

Granovetter (1985) e desde então tem sido também um conceito central para a institucionalismo organizacional. Neste artigo, Granovetter foca na 'imersão' da ação econômica em redes de relações inter-pessoais; sua expressão 'imersão estrutural' indica que não somente as relações pessoais são relevantes, mas também a estrutura geral das relações. Zukin e DiMaggio (1990) acrescentam mais três conceitos: imersão cognitiva, cultural e política; a cognitiva refere-se a existência de processos mentais estruturados que limitam o exercício da racionalidade econômica; a cultural refere-se ao papel dos sentidos coletivos compartilhados na definição de estratégias e metas econômicas; a política refere-se ao modo pelo qual as instituições econômicas e decisões são moldadas pela luta de poder que envolve atores econômicos e instituições de fora do mercado. DiMaggio posteriormente passa distinguir entre formas constitutivas de cultura (como categorias e roteiros) e formas regulatórias (como valores e normas). Assim, *"aqueles que vêem cultura e comportamento econômico como mutuamente relacionadas, tendem a enfatizar as formas constitutivas: a cultura provê categorias e sentidos que permitem que indivíduos se engajem em ações econômicas. Aqueles que tratam o comportamento econômico como sendo analiticamente diferente da cultura reforça os meios pelos quais normas e convenções restringem a propensão individual na busca pelo interesse próprio."* (1994, p. 28, tradução nossa)

⁶⁹Outro conceito importante é o de *bounded rationality*, racionalidade limitada, o qual, segundo Dequech (2003) se refere ao tipo de racionalidade que pessoas (ou organizações) apresentam quando o ambiente no qual elas atuam é muito complexo em relação a sua limitada habilidade mental. O conceito foi definido primeiro por Herbert Simon, sendo sua noção de 'racionalidade limitada' construída por uma sequência: indivíduos (ou organizações) freqüentemente perseguem múltiplos objetivos, que podem ser conflitantes; as alternativas de quais objetivos devem ser escolhidos, para que os objetivos sejam atingidos, não são definidos previamente pelo tomador de decisão (indivíduo ou organização), que assim precisa adotar um processo para que alternativas sejam geradas. Os limites da capacidade mentais do decisor, comparados com a complexidade do ambiente das decisões, são determinantes neste último estágio do processo, e normalmente impede que sejam consideradas todas as alternativas possíveis. Estes limites também estão presentes quando os decisores têm que considerar as conseqüências das alternativas, o que faz com que ele adote algum procedimento heurístico; finalmente, os decisores adotam um critério que leva a escolha de estratégias que "satisfazem", ao invés daquelas que seriam otimizadoras de resultado, procurando então por soluções 'suficientemente boas' ou satisfatórias (o que depende de seu nível de aspiração). Este modelo de Simon justifica seu argumento de que o comportamento humano é intencionalmente racional, mas na prática, só consegue sê-lo limitadamente.

	TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL	INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	NOVO INSTITUCIONALISMO ORGANIZACIONAL	INSTITUCIONALISMO ECONÔMICO CRÍTICO
PREFERÊNCIAS	Escolha baseada no cálculo (custo-benefício) Preferências são definidas a priori	Escolha baseada no cálculo e cultura Preferências moldadas por organizações coletivas e instituições que carregam seu próprio legado	Escolha baseada na cultura Preferências são o resultado de procedimentos cognitivos e organizacionais que dão sentido às ações	Escolha baseada no cálculo e cultura Preferências são moldadas por idéias, expectativas, hábitos e instituições Indivíduos interagem para construir as instituições, ao mesmo tempo em que suas preferências são moldadas pelas condições sócio-econômicas
TEORIA DA AÇÃO	Estruturação estratégica das opções de ação a partir das regras Custos relativos e expectativa de benefício orientam o comportamento Lógica das consequências	Metas e incentivos são determinados pelas posições institucionais objetivas dos atores Lógica das consequências	Metas e incentivos são construídos dentro de quadros cognitivos e culturais através do discurso social Lógica da adequação social	Hábitos e regras são essenciais para a ação humana A ação é construída por esquemas culturais quanto por limitações objetivas (como a distribuição do poder) Lógica da causação cumulativa
TEORIA DAS RESTRIÇÕES	A ação é instrumental A ação é restrita pelas regras do jogo, como as regras eleitorais ou direitos de propriedade Depende de regras para ordenar preferências e resultados	A ação é instrumental A ação é restrita por capacidades objetivas e materiais, ferramentas políticas, acesso aos processos decisórios etc.	A ação é ritualística A ação é restrita por quadros culturais, esquemas e recursos simbólicos	A ação é instrumental e ritualística Existem padrões para as relações entre as partes, que definem a interdependência entre ação e estrutura

Fonte: Adaptado de Campbell (1997) e Immergut (1998).

Na convergência entre o novo institucionalismo organizacional e o institucionalismo econômico crítico, as instituições passam a ser definidas não apenas como um conjunto de regras e procedimentos, mas passam a incorporar também sistemas simbólicos e

significados culturais. Para o institucionalismo econômico crítico, não há sentido na definição do indivíduo integralmente racional, uma vez que este não existe isolado dos padrões e influências culturais de uma sociedade (Dugger, 1990). Como vimos, na nova economia institucional, principalmente Williamson (1985), se assume a existência da “racionalidade limitada” – e o limite está na incapacidade do ser humano em processar e compreender todas as informações e variáveis que alimentam a ação e as decisões humanas racionais; apesar desta visão ser mais realista que a do *homo economicus*, não coincide de modo algum com a visão da tradição institucionalista. Para Williamson, o *indivíduo é racionalmente limitado*, pela sua incapacidade em processar um volume crescente de informações; para os institucionalistas clássicos, o *contexto cultural e institucional restringe os indivíduos*, por isso o aspecto cultural de uma sociedade (e portanto de sua economia) é um dos temas centrais de estudo. Assim, é a existência de regras institucionais que orientam a ação humana (ao mesmo tempo que acumulam as condições para mudança) que faz com que surjam (e mudem) as instituições.

Para a escola da escolha racional, as instituições são criadas e modificadas para desempenharem funções específicas e solucionar problemas decorrentes da vida social, mais especificamente, como parâmetros para que se façam cálculos individuais de custo benefício sobre ações potenciais (Weingast, 1996). As instituições novas ou remodeladas, de acordo com esta corrente, somente conseguem atingir os resultados esperados quando existem mecanismos que garantam o cumprimento dos procedimentos e regras definidas (*enforcement*), em razão dos interesses individuais. São as regras e procedimentos que permitem que os responsáveis ou agentes da mudança consigam monitorar seu desempenho e corrigirem desvios, para que a predisposição de outros atores em infringir as regras seja controlada. Regras punitivas são fundamentais para o *enforcement*, pois inclusive permite que os responsáveis pela mudança possam delegar autoridade a outros agentes.

Para o institucionalismo organizacional, o foco está nos meios e caminhos pelos quais formatos institucionais emergem da interação social; o que inclui obrigações sociais, deveres e normas. Sem negar a ação individual propositiva, se assume que os indivíduos tendem a seguir roteiros ou padrões definidos pelas instituições nas quais estão inseridos (assim as instituições desenvolvem as identidades e definições de realidade e significados socialmente compartilhados). A criação, transformação e evolução institucional seguem a uma “lógica do que é apropriado” (*logic of appropriateness*); uma nova instituição é adotada por ser vista como sendo legítima em face de práticas predominantes nacionais ou organizacionais (March e Olsen, 1989). Esta perspectiva sugere que inovações

institucionais podem produzir conseqüências inesperadas⁷⁰ quando os reformadores agem de modo inconsistente com o contexto normativo ou com as estruturas sociais existentes.

O institucionalismo histórico tem inspiração em modelos de equilíbrio de forças e entende que as instituições são caracterizadas por longos períodos de *stasis*, com mudanças somente ocorrendo em resposta a crises ou conjunturas críticas. O papel de eventos não-críticos também tem chamado a atenção de seus analistas, como eleições, tratados internacionais, mudanças nas condições competitivas globais etc. Com foco em crises ou não, esta abordagem enfatiza o papel da chamada “rota-dependência”, ou seja, as ações e decisões políticas do presente refletem a influência de configurações institucionais prévias e ajustes entre assimetrias institucionais pré-existentes e ação humana, como fontes significativas de conseqüências inesperadas.

No nosso entendimento, a análise de organizações complexas demanda a adoção de modelos teóricos que possam adotar diferentes níveis de análise, como permite a abordagem institucionalista. A abordagem institucional mais adequada nestes casos (organizações complexas), bem entendido, é a que procura enfatizar a influência que processos sociais exercem sobre as organizações, assim como as propriedades simbólicas das estruturas organizacionais formais (mito e cerimônia).

A análise institucional é extremamente relevante quando aplicada a organizações formais, e em especial as do setor público, pois pode apontar a existência de influências externas não relacionadas exclusivamente ao processo ‘produtivo’, o que indica que a permanência e sobrevivência das organizações não depende apenas da existência de processos eficientes de coordenação e controle de suas atividades produtivas. Em ambientes institucionalmente constituídos, pode ser mais importante para a sobrevivência e legitimidade que as organizações sejam isomórficas em relação às outras (DiMaggio & Powell, 1991). De fato, há pouca dependência entre as atividades do dia-a-dia, o comportamento dos membros da organização e as estruturas formais, pois segundo Meyer & Rowan (1991), tratam-se de elementos constitutivos “frouxamente agrupados”, muitas vezes desvinculados da própria ação.

No entanto, ainda deve-se colocar a seguinte questão: no que difere esta visão institucional em que as organizações, além de suas características técnicas, possuem peculiaridades

⁷⁰Cortell & Peterson (2001) apontam três aspectos do ambiente institucional geral que podem atuar como importantes fontes de conseqüências inesperadas: 1) a não-compreensão das normas vigentes; 2) a inadequação dos instrumentos políticos disponíveis ao reformador; 3) a precariedade na organização geral da autoridade decisória. Cada um destes fatores influencia a autonomia dos reformadores ou a capacidade institucional quanto às oportunidades a favor ou para limitar arranjos institucionais existentes.

simbólicas, de uma abordagem antropológica das organizações, que destaca o estudo de seus aspectos culturais? Na nossa percepção, face ao apresentado, a grande contribuição do enfoque institucional para a análise de estruturas sociais está em também permitir a ênfase em uma perspectiva histórica evolutiva, que molda configurações sociais e conseqüentemente, suas organizações. Aspectos culturais, desta forma, não são somente variáveis exógenas de uma organização, mas certamente fazem parte de um contexto histórico e socialmente construído em que estão inseridos.

Tanto para os institucionalistas da escolha social quanto para os institucionalistas históricos e organizacionais, a possibilidade de conseqüências inesperadas decorrentes de mudanças institucionais relaciona-se com o contexto institucional mais amplo no qual se insere. Mesmo considerando os atores envolvidos como agentes da mudança, é razoável considerar que o contexto institucional define os parâmetros dos próprios esforços de transformação – ou seja, o contexto influi na capacidade e na percepção dos agentes envolvidos na reforma, afetando objetivos iniciais definidos na construção/mudança institucional. Esta visão é coerente com o processo de causação cumulativa circular do institucionalismo econômico crítico.

É inegável a relevância destes conceitos para a construção de instituições reguladoras. Mas, como verificar empiricamente de que modo o processo de causação cumulativa se relaciona com o processo de construção social das instituições? Moura (2002) afirma que uma maneira adequada de analisar o desenvolvimento das instituições é focar em momentos nos quais são realizados esforços para mudá-las. De fato, é possível considerar que nestes momentos os motivos e metas dos responsáveis pela mudança serão mais facilmente identificados; isto ocorreu, por exemplo, nos processos recentes de reforma da administração pública empreendidos no Brasil e em diversos outros países, em seus esforços para redefinir estruturas políticas e organizacionais. De imediato, por todas as considerações ainda teóricas apresentadas até aqui, é possível perceber que o controle sobre este processo de *institution-building* era muito frágil, o que se evidenciará ao descrevermos os antecedentes institucionais e os pressupostos que foram adotados nestas reformas.

2.4. As Várias Teorias da Regulação

A onda de reformas estruturais em diversas países do mundo que dominou os anos 90, enfatizou, entre outros aspectos, o desenvolvimento e fortalecimento de mercados e a

revisão do papel do Estado. É neste contexto que as questões regulatórias assumiram grande importância, especialmente a regulação econômica de setores desestatizados, ou dos chamados monopólios naturais, ou ainda, dos serviços de utilidade pública.

No entanto, a intervenção no domínio econômico não é a única forma de regulação que os governos podem adotar. Ainda, existem não só diferentes instrumentos regulatórios, mas também diferentes *estilos* de regulação. Apesar de parecer uma constatação evidente, na nossa realidade brasileira estas questões não são tratadas com a relevância que deveriam, pois o que se observa é um fluxo de ininterrupto de importação de modelos ‘bem sucedidos’, de experiências que aparentemente deram certo em diversos países. Esta variedade está intrinsecamente relacionada ao contexto histórico e institucional de cada país. Por exemplo, o termo regulação, nos países europeus, carrega um vasto sentido que engloba questões legais, de governança e controle social; já nos Estados Unidos, seu sentido é mais focado e refere-se ao controle que uma agência pública exerce sobre determinadas atividades consideradas relevantes para a sociedade (Wright, 1993).

A própria OCDE (1997) lembra que sob a denominação de ‘regulação’ encontram-se diversos instrumentos através dos quais o poder público define e aplica regras às empresas e aos cidadãos, o que inclui leis, normas legais, formais e informais, regras e orientações que muitas vezes atingem setores governamentais e não governamentais, e mesmo órgãos auto-reguladores, para os quais o papel ou o poder de Estado tenha sido delegado. Com esta perspectiva, a OCDE enquadra a regulação e seus objetivos em três categorias:

- 1) *Regulação econômica*⁷¹: categoria que vem recebendo mais destaque e trata da interferência direta nas decisões de mercado, como na definição de preços, no estabelecimento de critérios para competição (como a entrada e saída de operadores em mercados e setores econômicos produtivos). As reformas para regulação econômica geralmente procuram incrementar a eficiência econômica da atividade produtiva, reduzindo ou revendo barreiras à competição e inovação, freqüentemente através de políticas de desregulação (redução da interferência estatal), ou ainda, da readequação do quadro regulatório em funcionamento.
- 2) *Regulação social*: engloba as ações de proteção direta do interesse público em setores como saúde, segurança, meio ambiente e seguridade social, direitos humanos etc. Neste caso, o objetivo não está na obtenção de resultados econômicos, apesar

⁷¹A regulação econômica também pode ser definida como sendo a ação do Estado que procura limitar os graus de liberdade nos processos de tomada de decisão dos agentes econômicos, mas que terá configurações diversas de acordo com os objetivos que queira atingir: eficiência econômica, mercado competitivo, controle macroeconômico, equidade social etc.

deles ocorrerem e muitas vezes, serem significativos. Reestruturar este tipo de regulação procura verificar a necessidade da interferência, construir ou rever regulamentos, procedimentos e outros mecanismos, que podem variar de incentivos de mercado (estabelecimento de metas e flexibilização de regras, por exemplo) a processos de participação e decisão popular.

- 3) *Regulação administrativa*: processos e formalidades burocráticas (*red-tape*) geralmente através dos quais os governos podem, desde colher informações, até interferir em decisões econômicas individuais, que podem ter impacto substancial no desempenho do setor privado. A revisão da regulação administrativa geralmente equivale à desburocratização, ou seja, a redução, simplificação e eliminação de procedimentos burocráticos formais.

Wright (1993) faz ainda uma outra distinção, entre a regulação que procura *corrigir as falhas econômicas do mercado* e aquela que se preocupa em *corrigir as falhas sociais geradas pelo mercado*. Outras definições são possíveis: *regulação estrutural* (que estabelece critérios para definir os atores que poderão desempenhar determinadas atividades – por exemplo, restrições à entrada, padrões de qualificação requeridos etc.); e, *regulação de conduta* (que define como os atores devem se comportar ao realizar suas atividades – por exemplo, controle de preços e tarifas, regras *anti-trust* e restrições a comportamentos não-competitivos etc.). Cada uma destas formas de regulação é ainda desdobrada, de acordo com os tipos de mercado (monopolistas ou competitivos); objeto (qualidade, segurança, meio ambiente, saúde etc.); e ainda, setor de atividade (industrial, financeiro, profissional etc.). Isto mostra que, independentemente da conceituação ou do corte analítico adotado para tratar a questão regulatória, a complexidade e abrangência das atividades que a compõem são evidentes.

Parece inevitável que as sociedades de hoje estejam sob algum tipo de regulação, seja explícita ou mais sutil. Por exemplo, o controle de mercados, através da regulação econômica, é uma função de grande destaque entre os governos, do que poderíamos chamar de *intervenção explícita* do Estado. Explícita ou não, a partir do entendimento institucional construído, *propomos que a que a efetividade desta função só pode ser obtida se caso ela seja estruturada levando-se em consideração sua inter-relação com outras dinâmicas das sociedades, não somente a do mercado*. Ou seja, é óbvio que a dimensão econômica na regulação é extremamente relevante, mas não suficiente para que se possa compreender os diferentes modelos de regulação.

À semelhança do que foi apresentado para as teorias institucionais, pretendemos aqui

realizar um resgate de diferentes abordagens da regulação, de modo a aproximar alternativas analíticas que se concentram efetivamente no funcionamento da economia inserida em seu contexto histórico e social mais amplo. Tanto o antigo institucionalismo econômico, quanto a abordagem regulacionista também conhecida como Escola Francesa de Regulação, partilham este ponto de vista: da mesma forma que destacam a importância das instituições sociais e políticas como fatores endógenos à dinâmica econômica da sociedade⁷², questionam a noção do comportamento racional pré-determinado dos indivíduos. A abordagem regulacionista, portanto, é aqui incluída como uma alternativa analítica⁷³ que pode complementar a visão estritamente econômica que domina a regulação pública⁷⁴.

O foco nas diferentes dimensões da regulação possibilita analisar de maneira mais integral o processo de construção de um novo ambiente institucional de regulação, a partir da criação das agências reguladoras. Grande atenção tem sido dada a dimensão econômica e política da regulação, mas pouco se tem aprofundado quanto a sua dimensão social; um novo quadro conceitual precisa, portanto, dar igual peso a estas dimensões da regulação.

Para tanto, é preciso resgatar as principais abordagens desenvolvidas que levaram em conta estas dimensões, a começar pela tradição econômica, seguida das demais. Assim, é importante novamente lembrarmos que não se trata de uma investigação do mérito econômico dos diversos instrumentos regulatórios, e sim uma exploração quanto aos seus *pressupostos conceituais*, que sustentam sua adoção e permitirão compor uma análise focada quanto ao seu contexto institucional. De outra forma, a simples investigação dos mecanismos adotados para compor a relação entre usuários, empresas reguladas e poder público presentes no modelo regulatório adotado no Brasil, dificilmente escaparia a uma mera constatação, positiva ou não, de sua suficiência e efetividade. O que nos interessa aqui é também investigar as perspectivas do modelo adotado e a possibilidade de outras alternativas para compor esta relação.

⁷² O regulacionismo francês vê a regulação como o rearranjo permanente das estruturas sociais (as instituições), de modo a mantê-la adequada para garantir a reprodução do regime de acumulação vigente. A abordagem será tratada com maior detalhe no próximo item 2.4.3.

⁷³ Jessop (1997) afirma que, enquanto uma teoria de regulação social, é uma alternativa completa à teoria neoclássica do equilíbrio geral. O regulacionismo não exclui a análise das formas econômicas, como os mecanismos de preços e as relações salariais, mas consideram que é necessário fazê-lo colocando-as em seu contexto social.

⁷⁴ É importante destacar que o termo regulação adotado na verdade tem origem em versões imprecisas da língua francesa para a língua inglesa (no Brasil adotou-se a tradução literal de '*regulation*'). O termo original pretende expressar a necessidade de regularização e normalização, e não de regulamentação, o que indica seu foco na análise das contradições do capitalismo e seu regime de acumulação, e a preocupação demonstrada nas origens desta abordagem, de entender o papel primordial desempenhado pelo Estado na codificação dos compromissos institucionalizados necessários para os regimes de acumulação.

Espera-se, de modo geral, que os processos de construção ou reforma do papel regulador do Estado obviamente pretendem resultar em um quadro regulatório adequado, efetivamente implementado, e que, entre outros resultados, garanta o atendimento do interesse público⁷⁵. No entanto, é óbvio que esta relação equilibrada entre os objetivos das reformas e seus resultados não é tão freqüente quanto se esperaria (ou desejaria). Um dos problemas, no nosso entender, está em analisar o mercado como uma entidade distinta da sociedade e do Estado, o que conduz a um reducionismo e mecanicismo equivocado. Da mesma forma, outros extremos também não se aplicam, como o fortalecimento de um Estado autônomo e empreendedor, por exemplo.

É inevitável que se perceba que o papel regulador do Estado está em todos os aspectos da sociedade e não somente em relação a atividade econômica; todas estas dimensões estão inter-relacionadas, de uma forma ou de outra. As abordagens de regulação econômica estão orientadas para a obtenção de resultados eficientes (prestar o serviço ou produzir o bem nos parâmetros contratados pelo menor custo possível), no entanto, as questões que envolvem legitimidade institucional, por exemplo, não fazem parte de seu escopo. Nos parece que uma das grandes preocupação na regulação econômica é a *captura* do regulador pelo regulado, mas pouca importância se dá a outros aspectos, como o contexto histórico, o papel de movimentos populares organizados etc., que favorecem ou apontam soluções para tal questão.

A regulação também é essencial em setores que se caracterizam por concentrar interesses difusos, como na conservação e preservação ambiental, e na proteção ao consumidor. Nestes exemplos, fica mais claro que a regulação não pode ser entendida apenas por sua faceta econômica. A regulação precisa ser considerada também como uma função pública que integra a proteção e garantia de interesses sociais, e estar devidamente inserida nas 'regras do jogo' da sociedade, da mesma forma como se garante os direitos de propriedade; por exemplo.

Quando se fala da regulação de serviços públicos, ou de atividades estratégicas ao interesse público, em especial de setores privatizados, a questão se torna ainda mais complexa. Mesmo que o governo e a sociedade (setor produtivo incluído) estejam inclinados a incentivar o desenvolvimento do mercado através da definição precisa dos direitos de

⁷⁵Independentemente das especificidades dos modelos de reestruturação conduzidos por diferentes países, é possível generalizar pontos comuns, como criar as condições para a competição em setores anteriormente sob tutela do Estado, com especial cuidado para as atividades consideradas como monopólios naturais. O pressuposto está na crença neoliberal de sempre se obter resultados mais eficientes se tais setores forem submetidos à concorrência. A regulação então, se dedica a criar as condições para um mercado competitivo, definir e garantir o cumprimento de regras que permitam a abertura para o mercado destes monopólios naturais.

propriedade, estabelecimento de políticas de estímulo à competição, e construção de um novo quadro regulatório moderno, flexível, tais iniciativas certamente serão influenciadas, desde sua origem até seus resultados, pelo contexto institucional existente.

O que se quer dizer com isso é que, ao longo da história moderna, diversos países e governos (inclusive o Brasil) experimentaram diferentes abordagens para definir esta função, em papéis que variam desde a intervenção e produção direta do bem ou serviço, até o *laissez-faire* liberal, passando certamente pelo ‘fortalecimento’ do papel fiscalizador, entre outros, sem que se possa concluir que tenha existido uma abordagem que atenda a todos os contextos. Segundo Levy (1997), pode-se dizer que já há consenso em admitir que o Estado e o mercado devem atuar de forma complementar, mesmo quanto em relação ao papel do Estado em estabelecer arranjos formais que garantam o desenvolvimento do mercado (como garantir os direitos de propriedade), mas certamente não há consenso sobre o *que* mais deve o Estado fazer, e principalmente, *como* tudo isso deve ser feito. Daí toda a polêmica, sempre presente, quanto as formas de regulação, desregulação, re-regulação e assim por diante, a serem adotadas.

É corrente que a regulação na produção de serviços e bens públicos (*public utilities*) é crucial, mesmo considerando o ambiente de intensas transformações estruturais e tecnológicas, que contribuem para dificultar a construção e operacionalização de um quadro regulatório adequado e sempre atualizado⁷⁶. Em um sistema de regulação de serviços e bens públicos há sempre uma zona de conflito entre a estabilidade das regras regulatórias e a necessidade de flexibilidade e aperfeiçoamento das mesmas, em função da dinâmica social e de mercado.

Uma análise que ajuda a estabelecer a relação entre esta dinâmica evolutiva econômica e das diferentes formas de exercício da regulação pode ser obtida a partir da periodização histórica do sistema capitalista em países avançados no século XX, confrontada com os diferentes ciclos de regulação; assim, pode-se perceber que há um paralelo entre as fases deste desenvolvimento com os diferentes momentos de crescimento ou retração econômica. De modo geral, costuma-se dividir o último século em três grandes períodos⁷⁷; o quadro a seguir consolida estas evidências.

⁷⁶Talvez o exemplo que mais se destaque quanto às dificuldades para esta atualização esteja no setor de telecomunicações, com toda a convergência tecnológica que se encontra em curso. O Reino Unido, por exemplo, já programou a transformação de seu órgão regulador de telecomunicações (OFTEL), criado em 1984, para um novo órgão regulador de comunicações (OFCOM), a partir de 2004 (ver Capítulo 4, item 4.1, sobre o caso inglês).

⁷⁷Trebing (1984a) apresenta uma evolução histórica da regulação, especificamente da regulação na sociedade americana, muito mais detalhada, propondo pelo menos 5 fases, esta periodização será apresentada no Capítulo 4, item 4.2, que trata do caso americano.

Quadro 2 – Desenvolvimento econômico e ciclos de regulação no século XX

	CARACTERÍSTICAS DO PERÍODO	MODELO DE REGULAÇÃO
INÍCIO DO SÉCULO ATÉ O FINAL DA II GUERRA MUNDIAL	<p>Surgimento das primeiras redes de serviços públicos – expansão da energia elétrica, telefonia, gás encanado, transportes ferroviários etc.</p> <p>Marcado pela grande depressão dos anos 30. New Deal</p>	<p>Primeiras tentativas de regulação (EUA), com resultado espontâneo e pouco planejado decorrente das transformações que ocorriam na base produtiva das principais economias mundiais</p> <p>Período de destaque dos primeiros institucionalistas econômicos americanos na <i>regulação do interesse público</i> (período entre guerras)</p>
DÉCADA DE 50 ATÉ INÍCIO DOS ANOS 70	<p>Intenso crescimento econômico (<i>'Golden Age'</i>)</p>	<p>Institucionalização da atividade regulatória, que se torna uma importante função pública</p> <p>Formação de órgãos governamentais com corpo técnico especializado em órgãos governamentais</p>
DÉCADA DE 70 ATÉ MEADOS DOS ANOS 90	<p>Crise do petróleo gera retração mundial</p> <p>Crescimento medíocre nos anos 80</p> <p>Aumento expressivo das taxas de inflação</p>	<p>Transição da atividade regulatória</p> <p>Expressivos movimentos para desregulamentação da atividade econômica</p>

Fonte: Fiani (1998).

Um quarto momento deve ser acrescentado nesta periodização, que se refere ao final dos anos noventa e este início de século XXI; ao contrário do que afirmam analistas econômicos, não parece que “*o final do século talvez venha a ser conhecido como a era da desregulamentação ou da liberalização*” (Fiani, 1998, p.3); diferentemente, podemos observar que ocorreram, após o período da febre liberalizante dos anos 80 liderado pelos Estados Unidos e Reino Unido, movimentos de reforma regulatória nos quais combinaram-se flexibilizações em algumas regras (como abertura a importações, desestatização de empresas públicas etc.), mas também a revisão do papel regulador estatal, no qual o discurso dominante muda do ‘Estado mínimo’ para ‘Estado necessário’ e fortalecido. Segundo Vinhaes (1999), o que de fato tem ocorrido nas economias é uma nova regulamentação, uma re-regulamentação⁷⁸, portanto.

⁷⁸Vogel (1996) identificou que os países desenvolvidos (o Reino Unido, por exemplo) nos anos 80, não apresentaram um enfraquecimento em sua atuação governamental no controle e supervisão do mercado, inclusive destaca uma crescente complexidade e sofisticação na regulação de setores

Em qualquer modelo de regulação de serviços e bens públicos, o grande esforço está sempre em combinar um conjunto estável de regras com a agilidade para adaptação às circunstâncias de mudança. Diferentes contextos institucionais definem soluções específicas⁷⁹, desde um maior poder decisório do regulador para que se possa responder rapidamente quanto a mudanças circunstanciais. Neste sentido, é importante lembrar que o funcionamento de serviços e bens públicos é complexo, quase sempre capital-intensivo (o que envolve sempre a compatibilização entre grandes interesses econômicos), e parte essencial da infra-estrutura de países. Sob estas condições, de acordo com Trebing (1996), é imperativo que o arranjo institucional consiga definir um alto grau de coordenação entre esta estrutura e a também complexa composição dos demais atores, inclusive seus usuários.

Para Parker (1999), o quadro regulatório se baseia em um equilíbrio complexo de diferentes interesses: consumidores, empresas e investidores. Neste quadro, o regulador teria que balancear diversas variáveis, algumas contraditórias:

- Preços mínimos que atendam o consumidor;
- Garantir lucros adequados ao setor, para que investimentos possam ser realizados;
- Estabelecer e preservar padrões de qualidade dos serviços, que não afetem os preços e tarifas ao consumidor, ou as taxas de retorno dos investidores, ou ainda, o lucro da indústria;
- Atender às questões sociais e ambientais;
- Construir um ambiente competitivo.

Confirma-se, portanto, que se trata de uma tarefa altamente complexa; podemos considerar também que dificilmente o regulador conseguirá atender com igual precisão a todas elas. Em alguns setores, o ambiente competitivo, por exemplo, é praticamente impossível de ser obtido em função das características do mercado; o equilíbrio entre tarifas

anteriormente monopolistas.

⁷⁹A periodização das etapas de desenvolvimento econômico com o tipo de regulação que predomina faz parte das ferramentas analíticas de uma outra abordagem teórica, a escola de regulação francesa. É importante que desde de já se destaque que o termo 'regulação', até agora neste trabalho, tem sido utilizado como equivalente à intervenção do Estado em setores da economia, especificamente os de infra-estrutura (conforme grande parte da tradição americana de regulação econômica); a escola francesa de regulação, de acordo com a definição de Boyer (1990, p. 43) trata da "*conjunção de mecanismos que promovem a reprodução geral [da sociedade], tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes*"; por possibilitar uma ampliação na idéia de regulação, de simples mecanismo de intervenção econômica, aprofundaremos as contribuições que esta visão alternativa oferecem para a análise da relação Estado-sociedade, no próximo item 2.4.3.

reduzidas e a noção de “lucro adequado” envolve a definição de padrões objetivos, mas também subjetivos. Por isso, o maior desafio que qualquer modelo de regulação enfrenta está, sem dúvida, na construção de sua legitimidade – ou seja, a extensão na qual os atores envolvidos aceitam e confiam em suas ações. Esta legitimidade se constrói através de transparência, responsabilização e claro, consistência de suas ações, o que torna fundamental a avaliação prévia de uma outra variável, que depende das demais, qual seja, as consequências geradas pela reforma institucional.

Existem diferentes abordagens teóricas para o tema da regulação que se propõem a definir qual e como as estruturas regulatórias são concebidas e implementadas. De acordo com os pressupostos que são assumidos, temos diferentes percepções para o entendimento subjacente que existe em relação ao comportamento econômico individual, o papel institucional do governo, e quais os mecanismos regulatórios mais adequados. Na sequência, analisaremos como a abordagem econômica trata esta questão e quais seus reflexos na prática regulatória. Posteriormente, trataremos de possíveis abordagens alternativas, como a abordagem regulacionista francesa, que permitem novas luzes em um processo de institucionalização para o novo papel regulador assumido pelo Estado brasileiro.

2.4.1. Regulação, interesse público e a escolha racional

No *mainstream* da teoria econômica, o pressuposto é de que mercados competitivos sempre podem alocar os recursos de forma mais eficiente, mesmo em se tratando de mercados monopolísticos. O poder do mercado pode até gerar alguma concentração a curto prazo, mas a médio e longo prazo, haveria pouco interesse para alguma empresa insistir em manter tal posição estratégica, pois rapidamente eventuais ganhos abusivos desta exploração monopolística seriam superadas pelo surgimento de novas tecnologias, novos fornecedores e produtos, maior disseminação de informação, e conseqüentemente, a própria concorrência faria com que novos operadores ingressassem mercado⁸⁰.

Da mesma forma, também em setores produtores de bens e serviços públicos, que em geral atuam nos chamados 'monopólios naturais'⁸¹, somente com a remoção de todos os

⁸⁰Poder de mercado pode ser definido como a capacidade de uma empresa em controlar sua produção e elevar seus preços acima do preço do mercado, seja por ter uma parcela cativa do mercado, ou por conta das características de seus produtos – por isso, este tipo de domínio estaria fadado a desaparecer com o tempo.

⁸¹Monopólios naturais surgem das condições especiais que caracterizam algumas atividades, como os setores de infra-estrutura – há ganhos crescentes de escala, mas a entrada de novos operadores é limitada pelos altos investimentos iniciais (redes físicas, por exemplo), recuperáveis apenas a longo

mecanismos de regulação permitiria que competição seja assegurada e o ótimo de Pareto alcançado. Gordon (2001) chega a afirmar que mesmo os serviços públicos nunca se caracterizaram como sendo monopólios naturais; na pior das hipóteses, caso pudessem ser assim consideradas inicialmente, tal característica tenderia a desaparecer com o crescimento do mercado. Assim, na visão destes autores, em uma real economia de mercado, basta que exista competição e os direitos de propriedade estejam bem definidos, para que se assegure o cumprimento das metas de investimento e resultados eficientes. Qualquer falha de mercado⁸², que nestas condições deveriam ser totalmente residuais, seriam minimizadas pelo livre exercício dos direitos de propriedade.

Em uma visão menos liberalizante, no caso dos serviços públicos em monopólios naturais, uma série de problemas “contratuais” dificultam o funcionamento adequado do mercado, além de minarem os mecanismos usuais dos direitos de propriedade, que normalmente assegurariam o funcionamento adequado do mercado (Levy et. al., 1993). Estas características – falhas de mercado, externalidades etc., que justificariam a regulação, também passaram a ser investigadas como sendo decorrentes de falhas na própria atividade regulatória.

Estas teorias econômicas, ao criticarem a própria existência de atividade regulatória exógena ao mercado, reforçam características específicas dos setores para explicar as origens da regulação e seus graus de intervenção. Assim, a necessidade por uma ação regulatória parece acontecer aleatoriamente, a partir das deficiências de determinadas atividades econômicas, ou por conta do surgimento de externalidades, e não como um padrão determinado historicamente (Tiemstra, 1992). Na realidade, o contexto regulatório é muito mais complexo e está intrinsecamente vinculado ao modelo de formação e desenvolvimento de sociedades específicas.

A regulação econômica pode ser definida como sendo um conjunto de restrições impostas sobre um conjunto de opções dadas a indivíduos e organizações; estas restrições não se confundem com aquelas que surgem por questões tecnológicas ou por limitação de recursos, por exemplo. Ainda, é possível distinguir entre a regulação explícita e a implícita. Esta última faz parte da própria dinâmica da sociedade e geralmente tem relação com

prazo e muitas vezes não recuperáveis (*sunk investments*) em caso de sua saída. Estas características criam as chamadas 'barreiras de entrada e saída' e justificavam a presença ativa do Estado – seja como operador direto ou como regulador da atividade, em geral de interesse social ou estratégico para o país.

⁸²Segundo os economistas neoclássicos, os mercados também falham quando existem 'externalidades' caracterizadas como a interferência de um agente econômico sobre outro, decorrente de uma decisão econômica que gera um efeito (positivo ou negativo) que extrapola a transação original, em geral provenientes de outras 'imperfeições', como os custos de transação ou informação, da relação agente-principal, de contrato etc.

considerações éticas, morais e as regras culturais vigentes. O cumprimento e reforço destes comportamentos acontecem pela imposição de recompensas e punições, construídas também ao longo da evolução dos sistemas sociais. Já a regulação explícita envolve ações e medidas que são impostas sobre o sistema social (o que abrange o sistema econômico) e inclui restrições, por exemplo, com relação ao uso de recursos, a necessidade de licenças prévias para exercício de determinadas atividades, controle de preços, políticas *anti-trust* etc.⁸³, cujo cumprimento demanda a definição de uma estrutura institucional (política e legal), que vai além do conjunto de estruturas sociais existentes. Qualquer regulação deste tipo irá, muito provavelmente, gerar um impacto nos direitos de propriedade existentes, uma vez que seu objetivo é interferir nas escolhas e ações de agentes econômicos.

Todas as estruturas de regulação surgem como resultado da ação de atores com poderes discricionários e que, geralmente, integram a estrutura governamental (mas com diversas formas de vinculação). Estes atores agem de modo a atingirem determinados objetivos e resultados, ou seja, qualquer atividade de regulação pressupõe a existência de um critério de escolha. Apesar da abrangência destas definições, elas permitem que não se perca de vista que a regulação econômica é apenas um dos componentes de uma estrutura regulatória mais abrangente, que não envolve apenas os aspectos econômicos de uma sociedade.

A teoria da regulação econômica⁸⁴ começa nos Estados Unidos, pioneiros neste tipo de intervenção junto à produção e prestação de bens e serviços públicos. No início, a orientação era explicitamente direcionada para assegurar o *interesse público*, uma forma de proteger a sociedade do poder econômico crescente que as grandes corporações americanas começavam a adquirir, em meados do século XIX. Considerava-se a intervenção na economia necessária para promover o bem estar geral da sociedade; a regulação do poder público sobre setores econômicos era então, não só justificada, mas necessária em função da *distribuição desigual de poder econômico* na sociedade.

É justamente neste sentido que se torna possível estabelecer um corte analítico para a contraposição entre os primeiros economistas institucionais e outras correntes teóricas críticas, frente aos economistas neoclássicos (especialmente da chamada Escola de

⁸³Existem inúmeras classificações para a regulação econômica; Vinhaes (1999), por exemplo, distingue a regulação reativa, voltada à promoção da competição por meio de mecanismos anti-trust, da regulação ativa, que corresponde à intervenção direta nos serviços públicos de infra-estrutura, geralmente através de mecanismos como o controle de preços.

⁸⁴Trebing (1984a; 1984b) chama esta atividade reguladora governamental, especificamente dos serviços públicos, de "controle público" e não de regulação econômica.

Chicago) e os teóricos da escolha pública. O contexto amplo desta discussão decorre da visão de cada uma destas escolas quanto ao papel da intervenção governamental sobre o mercado, especificamente na regulação de serviços e bens de interesse público.

A diferença entre as diversas abordagens teóricas quanto a regulação não se restringe apenas à identificação do que se considera como seu principal objetivo – a *eficiência econômica*⁸⁵ ou a promoção de *valores sociais* – mas também em relação ao escopo e natureza das ações e políticas públicas que devem ser prescritas.

A abordagem neoclássica tem como principal argumento que a alocação eficiente é promovida pelo mercado; assim, o controle do poder de mercado deve acontecer pela desregulação crescente nos setores de serviços públicos, para que se permita a entrada e saída livre de novos competidores. Como vimos, considera-se que eventuais falhas de mercado serão residuais, que poderão ser minimizadas com a introdução de direitos de propriedade bem definidos e regras que permitam a alocação livre destes direitos. Os mais críticos desta forma de intervenção governamental, como Gordon (2001) por exemplo, afirmam que, *“quaisquer que sejam as circunstâncias, é mais provável que a regulação piore a situação, ao invés de melhorá-la”* (p.239, tradução nossa).

O institucionalismo crítico, no entanto, justifica a necessidade de regulação por parte do Estado em função do poder e das falhas de mercado, especialmente nos monopólios naturais; estes desequilíbrios são os fatores fundamentais que definem o papel da intervenção governamental. O poder de mercado é definido como um processo dinâmico que envolve a capacidade coercitiva exercida através da fixação de preços, da estrutura do mercado e de estratégias políticas. Cada uma destas estratégias, conduzida sem acompanhamento externo, pode permitir que interesses privados se apropriem das condições únicas que caracterizam os serviços públicos, para estabelecer posições dominantes.

Esta assimetria de poder afeta as instituições de governança e o impacto na distribuição de renda da sociedade, especialmente populações que possuem menor capacidade de organização. Um arranjo institucional que consiga coordenar este sistema complexo é essencial, tanto para o crescimento produtivo agregado, quanto para maiores ganhos para

⁸⁵Para o Banco Mundial (Levy et. al., 1993), por exemplo, a regulação de bens e serviços de utilidade pública tem duas metas: encorajar o investimento e apoiar ganhos de eficiência na sua produção e uso. A regulação neste sentido encoraja o investimento a partir da definição de regras, que são amplamente aceitas como justas, que permitem que investidores tenham lucro, e inspirem confiança e estabilidade no ambiente de negócios. A regulação apóia eficiência por encorajar a competição e a formação de preços e também pela própria definição de preços onde a competição sozinha não consegue ser eficiente.

toda sociedade. Historicamente, se conseguia este tipo de coordenação através de um sistema de governança centralizado, baseado na alocação que combinasse demanda e suprimento, tanto por empresas públicas quanto por empresas privadas – a regulação se orientava pela fixação de preços e de rendimentos das empresas. Este modelo, desde que não sofra pressões externas, parece ser bem efetivo, e de fato, funcionou bem durante do período de 1946-1968 nos Estados Unidos⁸⁶, mas logo passou a ser contestada tanto por historiadores⁸⁷ quanto por economistas⁸⁸.

Estes trabalhos enfatizavam a capacidade que interesses especiais no interior da própria sociedade civil influenciava as políticas de Estado para benefício próprio. Com base na escolha racional, a teoria da captura e a abordagem dos grupos de interesse são fundamentais para a construção desta contra-argumentação liberal. Esta última explora as circunstâncias sobre as quais grupos tendem a se organizar e assim, influenciam as políticas públicas para atender a seus próprios fins. Diferente, portanto, da visão do interesse público, a teoria dos grupos de interesse não vê nenhum benefício nos resultados da ação regulatória para os consumidores, uma vez que os interesses dos consumidores geralmente são difusos e não organizados, a tendência natural seria da atividade regulatória seria afetá-los negativamente, uma vez que a regulação passa a ser vista como um meio

⁸⁶Segundo Dabscheck (1993, p. 41), a preocupação do institucionalismo crítico não era com o equilíbrio do mercado, diferentemente das abordagens de inspiração neoclássica. Tradicionalmente, seu foco de análise sempre esteve nas imperfeições, externalidades e problemas de ajustes associados com o funcionamento dos mercados no mundo real. Foi isto que levou a conclusão quanto a necessidade de intervenção estatal, através das agências reguladoras, para identificar soluções para tais problemas. Ainda, diferentemente dos economistas neoclássicos, eram otimistas em relação a capacidade técnica destas agências para solucionar os problemas associados com a gestão econômica dos serviços públicos.

⁸⁷Tiemstra (1992) afirma que vários estudos sugerem que a liderança dos movimentos por regulação nas ferrovias de estados americanos no começo do século XX estavam nas mãos das novas empresas nacionais – ou seja, dos próprios regulados, e assim o impulso que houve na época para regulação das tarifas ferroviárias não buscava restaurar a organização tradicional da economia, mas de fato representava uma tentativa de usar o governo para acelerar o crescimento das empresas e confirmar sua legitimidade frente ao público; o desenvolvimento de uma teoria da regulação econômica, na tradição da Escolha de Chicago, que sugere que a regulação sempre surge para atender a interesses de pequenos e influentes grupos da elite, ou seja, aos próprios regulados.

⁸⁸Em artigo publicado em 1976, Trebing afirmava que os trabalhos que analisavam a adequação e efetividade da atividade regulatória, até então, poderiam ser classificados em algumas categorias: 1) os estudos de caso, que procuravam determinar o impacto da regulação no desempenho da indústria; 2) os estudos que procuravam definir as características estruturais e institucionais do sistema regulatório, a partir do comportamento e efetividade das agências reguladoras independentes, como as práticas e procedimentos das comissões, capacidade de planejamento etc.; 3) as apoiadas pelas críticas de consumidores e ativistas ambientais, por exemplo, quanto a falta de efetividade das comissões de regulação para promover o interesse público, pela sua proximidade com as indústrias reguladas. No entanto, as manifestações da Escola de Chicago questionavam a própria legitimidade da atividade regulatória governamental, ao questionar o problema representado por uma indústria monopolista e ao afirmar que os critérios de fixação de preços e tarifas da regulação governamental refletiam sempre motivações políticas e não critérios de eficiência econômica e que, portanto, sempre seriam inadequadas. Como veremos no 3.3.2, durante a década de 70, o ciclo regulatório americano passa por um profundo questionamento, que acelera o processo de desregulamentação.

para atender aos interesses do mercado, ou melhor, de grupos de interesse⁸⁹ organizados (Stigler, 1971); o agente regulador, nesta perspectiva, possui um papel fundamental na elevação dos recursos obtidos pelo comportamento *rent-seeking*⁹⁰ dos diferentes grupos de pressão. O recurso alocado pelo comportamento *rent-seeking* é socialmente nocivo, e a extensão destas perdas para o bem-estar da sociedade como um todo se relaciona com a existência de um ambiente institucional no qual existem reguladores que são propensos a “captura” e, conseqüentemente, a favorecer os grupos mais bem articulados.

Os grupos de interesse, portanto, têm participação ativa na dinâmica política, pois políticos têm fortes incentivos para serem sensíveis a seus interesses e demandas. Nesta visão, mais importante que estudar as convicções que movem o ator político, é estudar os grupos e entender suas relações com os políticos⁹¹. Através do comportamento racional⁹² de cidadãos-consumidores, a busca pela maximização de votos para políticos e a maximização de orçamento para burocratas, estes se tornam instrumentos de ação de diversos grupos de interesse. Esta visão adota o “individualismo metodológico⁹³”, ou seja, parte do pressuposto

⁸⁹O conceito de grupo de interesse, neste contexto, foi desenvolvido por Mancur Olson (1965); seu objetivo foi estudar o comportamento de grupos que visassem a promoção de interesses comuns de seus integrantes (no caso, pela provisão de bens coletivos ou públicos) a seus membros. O modelo de Olson demonstra que, sob determinadas condições, as vantagens da oferta do bem coletivo para um *grupo pequeno* podem ser tão significativas que as pessoas podem se organizar coletivamente sem que haja necessidade de qualquer coerção ou estímulo adicional; o mesmo não acontece com grupos maiores, onde predomina o cálculo estratégico de atores racionais auto-interessados, ou seja, a ação coletiva só é possível se mecanismos de incentivo são adotados, caso contrário, enquanto alguns se mobilizam para obter os bens ou serviços, outros apenas se aproveitam dos benefícios (como se tratam de bens públicos, seus efeitos positivos não são individualizados), o que foi chamado de problema do ‘carona’ (*free-rider*).

⁹⁰Literalmente, de ‘procura por renda’; este termo foi cunhado por Anne Krueger (hoje uma das principais executivas do FMI), em 1974.

⁹¹Moe (1990) descreveu a relação entre grupos de interesse e a estrutura burocrática, e justifica a ênfase em grupos de interesse por serem estes os atores primários em instituições políticas. Ao contrário do público em geral, mesmo eleitores bem informados, os grupos de interesse conhecem bem os procedimentos administrativos e arranjos organizacionais e, portanto, são atentos ao desenho das políticas públicas. A análise de Moe parte do pressuposto da existência dos custos de transação mesmo nas trocas políticas e, portanto, perfeitamente cabível às burocracias públicas. Na formação de organizações do setor privado, a substituição do mercado pela hierarquia atende a critérios Pareto-ótimo; nas organizações governamentais e nos programas públicos, os benefícios, mas também os custos são impostos à sociedade. Esta realidade, agregada aos efeitos das escolhas institucionais, mais a necessidade de acomodar interesses conflitantes dentro de um sistema de poderes fragmentados, gera políticas e programas que normalmente incorporam múltiplos e competitivos objetivos, em contraste com objetivos hierarquizados do setor privado. Segundo Moe, por isso mesmo deve-se buscar o insulamento das burocracias públicas frente a influências políticas variáveis – sua principal conclusão é de que as burocracias não são desenhadas para serem eficientes.

⁹²Três pressupostos essenciais caracterizam os estudos baseados na escolha racional: 1) O comportamento dos atores é governado pela maximização de seus interesses (*utility maximization*), isto é, o ator escolhe os meios que são eficientes e efetivos para que se atinja suas metas; 2) As preferências dos atores são estruturadas, podem ser ordenadas por preferência e transitivas, ou seja, preferências são completas, transitivas e fixas; e, 3) A análise de resultados coletivos tem foco nos indivíduos, isto é, as preferências individuais ordenadas e escolhas estratégicas são sua base teórica (Huber & Dion, 2002).

⁹³Hodgson (1999) afirma que o pressuposto do racionalismo individual não consegue lidar adequadamente com a idéia de que indivíduos podem aprender e desenvolver novas preferências.

de que o indivíduo é sempre o melhor juiz para decidir o que lhe traz bem estar (e que, portanto, o bem estar da sociedade como um todo depende da ação e do comportamento individual, e não coletivo) e assim, são investigadas as condições sob as quais o mercado livre pode atuar para promover o bem comum.

Algumas conclusões são naturais quando se assumem os pressupostos da escolha racional para definir modelos burocráticos públicos. Por exemplo, mecanismos para punição, tanto quanto os incentivos, passam a ser estratégias reguladoras fundamentais, inclusive como ferramenta para o controle social das organizações. Pela teoria da escolha racional, as decisões são tomadas a partir de cálculos de custo benefício – assim qualquer decisão que resulte em um comportamento inadequado por parte do agente (violação de regras estabelecidas, informações distorcidas etc) é resultado de um cálculo ‘amoral’, pois reflete a interferência de interesses próprios, inerentes a sua natureza. É preciso verificar a relação entre o contexto social e a formação de preferências.

A integração dos conceitos de grupos de interesse e *rent-seeking* criou a base teórica que justifica a impossibilidade do Estado se voltar fundamentalmente para a maximização do interesse público; estas abordagens conduzem a análise a um ponto em que se torna impossível que benefícios sejam conseguidos por qualquer processo regulatório. Fiani (1998) agrupa estes modelos regulatórios sob a denominação de teorias da captura⁹⁴.

Uma das características-chave das instituições é que elas têm a capacidade de moldar hábitos e preferências individuais, e não somente limitar e restringir suas ações. Se valores são adquiridos por socialização, então indivíduos se tornam parte da cultura social existente e, portanto, não existem valores estritamente individuais. Valores desenvolvidos em culturas distintas formam indivíduos com diferentes preferências. Qualquer preferência externada pelos indivíduos é um produto da cultura de sua sociedade tanto quanto tem origem em cada indivíduo. O aprendizado cria e recria indivíduos, pois não se trata apenas da descoberta de informações até então desconhecidas; o aprendizado não apenas muda propósitos e preferências individuais, mas também as habilidades necessárias para que sejam atingidas; assim, o indivíduo muda tanto em termos de sua capacidade quanto suas crenças – segundo este autor, o aprendizado equivale a mudança na própria personalidade individual, pois o reconstitui.

⁹⁴Fiani (1998, p. 22-26) destaca os modelos de regulação econômica baseados na teoria da captura de Stigler (1971), Peltzman (1976) e Becker (1983), como os mais importantes para a mudança no foco que acontece, a partir da década de 1970 da regulação para correção das falhas de mercado para a caracterização das falhas da regulação por conta dos grupos de interesse. No modelo de Stigler, mais os agentes econômicos são racionais, e que procuram sempre pressionar o regulador para favorecer seus ganhos, o objetivo do regulador nesta relação é a maximização de seus benefícios que se conseguiria atendendo as demandas dos regulados, e portanto, estaria sempre capturado por grupos de interesse privados. No modelo de Peltzman, o regulador procura se posicionar de modo a conseguir maximizar o apoio de consumidores e dos regulados, ou seja, os preços regulados, por exemplo, estarão sempre mais baixos do que em um monopólio, mas também, sempre mais altos do que se estivessem em competição aberta; se estivessem. Becker descreve um outro modelo para o processo regulatório; para ele, o regulador apenas responde à pressão dos grupos de interesse, cuja força (e portanto, efetividade) depende diretamente do volume de recursos utilizados e inversamente ao número de integrantes do grupo (o grupo que exerce *rent-seeking* terá maior maximização de riqueza quanto maior sua pressão frente ao grupo que terá a riqueza reduzida. Em todas estas teorias, o regulador apenas é um agente intermediário entre indústria e governo, sujeito às pressões múltiplas,

Assim, estes modelos

“sobre a teoria da captura deslocaram o eixo do debate sobre regulação econômica para um ponto muito distante da mera correção de ‘falhas de mercado’. Mais especificamente, a questão regulatória tornou-se um objeto de estudo em si mesma, onde a caracterização dos grupos de interesse em uma dada indústria, que se formam visando rent-seeking passou a ser uma etapa fundamental do processo de compreensão das características da atividade de regulação econômica”. (p. 26)

Na economia neoclássica, o papel do Estado deve se restringir a manter a lei e a ordem e providenciar a infraestrutura necessária para o funcionamento adequado da economia, mas de modo algum deve interferir diretamente na atividade produtiva, como provam suas teorias⁹⁵. No institucionalismo econômico, o foco está na identificação de imperfeições, externalidades e os problemas que surgem

“associados com a operação de mercados no mundo real (...) diferente de seus colegas neoclássicos, os economistas institucionais são otimistas em relação à capacidade do pessoal das agências reguladoras em encontrar soluções aos vários problemas associados na administração de uma economia” (Dabscheck, 1993, p. 41, tradução nossa).

2.4.2. Crítica a visão da escolha racional na regulação

A teoria convencional da captura, às vezes adotada como um termo equivalente à regulação econômica (Basso e Silva, 1999), implicitamente assume que o único grupo de referência do regulador é a indústria, e que, portanto, ela passa a moldar suas ações e a interferir na definição de suas metas. No entanto, desconsidera-se que, além dos reguladores fazerem parte de suas próprias categorias sociais e profissionais e certamente possuírem sua própria visão da sociedade, valores e metas, também possa existir a possibilidade de interferência por parte da sociedade.

Uma alternativa a este comportamento *rent-seeking* burocrático também deve considerar que, a medida que os reguladores identificam ou passam a formar seu próprio grupo de referência, irão adotar valores e perseguir objetivos próprios. Não necessariamente eles

mas inevitavelmente capturado por algum dos participantes do processo regulatório.

⁹⁵Podemos afirmar que pela complexidade do processo regulatório, que de fato envolve grupos de interesse diverso, não é difícil encontrar evidências empíricas que comprovam estas hipótese, apesar da afirmação inversa também ser válida. Para uma análise fundamentada das falhas nestes modelos *rent-seeking*, ver Trebing, 1976; 1984a; 1984b; Vira, 1997; Sheffrin, 2000; Tiemstra, 1992, entre outros.

serão os mais adequados para a atividade regulatória, mas tampouco serão obrigatoriamente capturados pela indústria regulada (por exemplo, pode acontecer que os integrantes do setor jurídico de um órgão regulador se preocupem mais em se adequar às convenções corporativas de sua categoria profissional, do que atender aos interesses dos consumidores ou da indústria). Ainda, estudos vêm sendo realizados, que contestam a completa autonomia na interferência de grupos de interesse (Kersh, 2000), ou ainda, a estreiteza da relação unidimensional entre agente e principal (Waterman & Meier, 1998).

O quadro descrito para a questão regulatória, adotado pela escolha racional⁹⁶ adota uma visão cínica do processo político. Tanto o poderes do Estado, assim como as suas instâncias burocráticas, podem ser manipuladas por pequenos grupos de interesse econômico, todos organizados em torno de seus objetivos *rent-seeking*⁹⁷. O fato dos grupos serem pequenos garante que cada um de seus integrantes tenha resultado relevante, que garanta a participação individual no grupo. Caso contrário, surge o conhecido problema do ‘carona’ (*free-rider*), descrito por Mancur Olson, que desestimula a organização de grupos grandes e heterogêneos. A importância dada aos grupos tem uma razão objetiva, decorrente da maior precisão que possuiriam para definir metas comuns e portanto (teoricamente, ao menos), na sua habilidade junto a políticos e burocratas para negociar maiores rendimentos – seja em acordos ou outros tipos de favorecimento, como maiores orçamentos, por exemplo. Servidores também podem ser aliciados desta forma, pois sua motivação também é econômica. Eleitores não contam neste processo, pois não são organizados⁹⁸.

⁹⁶ Assim como a nova economia institucional, a escolha racional tem como pressupostos fundamentais o individualismo e a crença no equilíbrio da economia de mercado. Assim, políticas intervencionistas não são necessárias, uma vez que o equilíbrio deve ser alcançado a partir da flexibilização das regras de competição, que naturalmente conduzirão a resultados mais eficientes para o mercado e a sociedade em geral.

⁹⁷ Ziva (1995, p. 99, tradução nossa) afirma que a visão de mundo da economia neoliberal “*parece incorporar um viés autoritário, ou ao menos, uma visão mais estreita da democracia, visão na qual ela (a democracia) é ignorada como um modo de experimentação e aprendizado no curso da participação ativa na tomada de decisão e no processo de negociação. O corolário natural da escolha pública, a perspectiva rent-seeking é que tanto o Estado quanto políticos precisam ser tirados do mercado, de modo a que eles não perturbem o trabalho e a ordem natural da economia*”.

⁹⁸ Segundo Hodgson (2000) se toma o indivíduo como um dado, sendo suas preferências e interesses protegidos pela ideologia do individualismo de mercado. Os indivíduos, sob este ponto de vista, são animais sociais que buscam seus objetivos em cooperação com outros semelhantes; no entanto, esta cooperação acontece através de transações de mercado (mediados pela busca de menores custos de transação possível). Comportamentos cooperativos altruístas somente são possíveis em pequenos grupos, em sociedades primitivas, nas quais é possível que alcançar um objetivo comum agindo em conjunto; em sociedades modernas, em face da crescente complexidade das transações, e da impossibilidade de serem estabelecidos vínculos cooperativos em função do tamanho dos agrupamentos humanos e, portanto, da impossibilidade de se exercer controle direto sobre o outro. Nesta lógica, as relações mediadas pelo mercado são a melhor forma de motivar as pessoas a buscarem seus próprios interesses da maneira mais eficiente possível; a alternativa seria a coerção, mas seu limite está na racionalidade limitado de quem exerceria a coerção.

A teoria da captura regulatória, por exemplo, se confirma apenas com a identificação de algum segmento da sociedade que se tenha beneficiado financeiramente durante um período temporal. Ainda, assumem que o consumidor (ou cidadão) é um ator passivo, pois deve simplesmente aceitar as alternativas apresentadas pelas regras de mercado ou até pelos mecanismos eleitorais e assim escolher aquelas que se aproximam de suas preferências individuais. Estas preferências, no entanto, implicitamente assumem sua restrição à satisfação dos aspectos econômicos dos cidadãos e não levam em consideração que estes mesmos cidadãos possam se preocupar com questões relacionadas à justiça e equidade de organizações públicas e privadas, ou mesmo, que estejam preocupados com a reduzida capacidade de conduzir suas próprias vidas, uma vez que existem pouquíssimos mecanismos que o permitam interferir diretamente nas instituições existentes. Modelos regulatórios propostos, portanto, não prevêem a participação e, portanto, a importância de movimentos organizados de consumidores ou cidadãos, e como deve se considerar sua influência na dinâmica das regras de regulação.

Todo este referencial teórico da regulação econômica influenciou diversas escolas americanas de ciências políticas. A ideia de que as agências de regulação americanas sofrem influências de várias forças institucionais⁹⁹ (ou seja, não há a independência da burocracia nos moldes weberianos), sejam grupos de interesse econômico ou social, ou ainda, atores institucionais estruturados – o poder legislativo, o executivo (mais especificamente o próprio presidente), o judiciário e assim por diante. A relação agente-principal é claramente complexificada pela identificação de inúmeros “principais” competindo pela influenciar as decisões governamentais, o que faz com que as fontes de controle político fiquem cada vez mais difusas.

Uma vez que esta teoria se baseia em pressupostos econômicos, ignora todo um conjunto de informações históricas e de formação das sociedades, o que implica em abordagens regulatórias que prejudicam aspectos que não se enquadram nos pressupostos meramente econômicos. A econômica neoclássica e, portanto, a nova economia institucional, que apesar de incluir aspectos históricos e institucionais em sua abordagem, não conseguem lidar adequadamente com a existência de interesses e comportamentos que não são relacionados apenas as questões econômicas ou mesmo de poder. Acabam por criar ferramentas para lidar com situações reais a partir de pressupostos abstratos, ou mesmo, geradas a partir de inferências sobre valores e motivos das pessoas, necessariamente generalizadas para poderem ser tratadas a partir de regras gerais. Segundo Fiani (1998), é preciso entender a questão da regulação e desregulação do mercado como uma instância

⁹⁹No Capítulo 3, item 3.2.1, trataremos desta influência na chamada nova gestão pública.

social, ou seja, o mercado é parte integrante e, portanto, está condicionada por processos históricos e políticos que afetam toda sociedade¹⁰⁰

O que fica inerente na visão econômica dominante do processo regulatório é a preocupação em demonstrar os efeitos prejudiciais da atividade e a impossibilidade em se adotar uma alternativa que não incorra no desequilíbrio da eficiência do mercado¹⁰¹ e na impossibilidade de uma intervenção sem sua incapacidade para servir adequadamente aos interesses públicos ou privados, uma vez que se assume como pressuposto que todos, políticos, burocratas e cidadãos são guiados pelo auto-interesse. O processo político, desta forma, é sempre influenciado pela ação de grupos de interesse organizados e não pela aprovação ou rejeição dos eleitores. Na verdade, transpõe-se a abordagem da economia dos custos de transação para o domínio social e político e os seus processos passam a ser vistos como uma troca econômica, sob a lógica da eficiência alocativa de Pareto.

A valorização demasiada do problema da captura regulatória e outros desequilíbrios econômicos faz com que grande parte dos esforços de análise sejam feitos sobre estes aspectos e soluções sejam propostas para eliminar problemas na regulação econômica. Com isso, ignoram-se aspectos fundamentais, como a própria história de formação da sociedade brasileira, a ausência de participação social direta, a periodicidade das inovações regulatórias e a possibilidade de reforma. Com a adoção de uma postura exclusivamente econômica para tratar das questões regulatórias, se estreita a possibilidade de incluir outras abordagens que poderiam interpretar os eventos a partir de valores mais gerais – talvez apontando motivos pelos quais a captura é mais propensa a acontecer em determinados períodos ou circunstâncias.

E importante lembrar que por trás destas assertivas existe uma agenda ideológica, que procura mostrar que a regulação é sempre contrária ao interesse público, ou seja, impossibilita o alcance da eficiência econômica; também, privilegia a superioridade da

¹⁰⁰Como vimos, foi Polanyi (2001) um dos primeiros a tratar o mercado como uma instância social integrada condicionada política e historicamente, pois trabalho, moeda e recursos naturais são “mercadorias fictícias”, ou seja, mesmo que lhes sejam fixados preços, estes nunca são definidos somente pela oferta e demanda de mercado.

¹⁰¹Para fins de análise econômica, são adotados três conceitos básicos de eficiência: a produtiva, que significa a utilização de uma estrutura produtiva com um mínimo de custo e um máximo de resultado; a distributiva, que se relaciona com a eliminação, pela concorrência ou outro mecanismo, dos ganhos de agentes individuais decorrentes da exploração de monopólios e outras “falhas” na economia; e a alocativa; na verdade a mais conhecida pois equivale ao ótimo de Pareto, estado no qual as transações estão sendo realizadas no limite máximo possível, o que gera a maior renda possível e o maior grau de satisfação para os agentes, pois nenhuma melhoria pode ser realizada em sua situação sem que se prejudicasse outro agente. Vinhaes (1999) ainda cita mais uma quarta definição de eficiência, chamada de seletiva, na verdade um conceito alternativo ao estado estático do ótimo de Pareto; considera o mercado como um ambiente seletivo e competitivo, e portanto, capaz de escolher e induzir inovações que melhorem o processo produtivo em relação a custo e qualidade.

especialização e do conhecimento técnico como escudos que justificam e protegem a qualidade das decisões burocráticas, mesmo às custas de valores éticos (transparência, idoneidade etc.). É preciso notar, no entanto, que enquanto qualquer atividade social estiver sendo assumida como apenas motivada pela busca da maximização de interesses próprios e o objetivo da gestão econômica sempre for a eficiência alocativa, será muito difícil que qualquer uma delas não seja “capturada por grupos de interesses”.

Vira (1997) afirma que eficiência econômica não é uma meta neutra para a análise institucional. É preciso, portanto, destacar os pressupostos éticos que estão implícitos na escolha dos critérios analíticos adotados pelo novo institucionalismo econômico. As abordagens que são mais utilizadas para análise institucional de processos regulatórios não negam que mudanças institucionais podem gerar resultados que não são socialmente desejáveis, mas pouca atenção é dada ao entendimento da natureza do processo político e geralmente, relacionam falhas institucionais (do mercado, do agente regulador, do governo) a problemas relacionados com os mecanismos definidos pelos custos de transação.

Parece haver uma dificuldade geral em identificar soluções institucionais compatíveis com todos os interesses que se agregam junto às instituições públicas. Em países desenvolvidos, a maturidade do *welfare state* criou barreiras para as mudanças bruscas em seu sistema político-administrativo (que quando ocorrem, são em ritmo mais lento, ou em mudança planejada). A melhoria da administração pública em direção à uma maior flexibilidade operacional e capacidade de adaptação se baseia em processos de transformação cultural – que definitivamente acontecem de maneira mais lenta.

Trata-se de um momento delicado e paradoxal para o setor público, com suas novas funções reguladoras; aparentemente, é consenso que procedimentos básicos e as técnicas usadas são importantes para que as organizações públicas possam ser eficientes e efetivas na alocação e regulação dos recursos (que se expressa na transformação conclamada durante os anos 80 e 90 de uma cultura legalista e burocrática para a chamada administração gerencial), demandam novas formas de medir custos e benefícios. Assim, não só instrumentos de controle externos são necessários, mas também de gestão interna do setor público. No entanto, a natureza fundamental dos problemas encontrados nos resultados do setor público em um amplo contexto social e político pode não ser capaz de conciliar as freqüentes demandas decorrentes de problemas internos à gestão. Algumas das maiores dificuldades dos órgãos públicos e seus gestores estão profundamente inseridas nas origens históricas das instituições públicas, ainda que outros problemas extremamente relevantes sejam decorrentes das condições sociais, políticas e econômicas

atuais, encontradas no presente.

A abordagem teórica que se adota precisa ser apropriada às questões que se colocam. Apesar de ser simplista, pode-se argumentar que quanto mais ampla a questão, mais está relacionada a aspectos das relações de poder entre grupos sociais e o Estado, durante um determinado período de tempo e, portanto, abordagens estruturais e institucionais são mais apropriadas. Huber e Dion (2002) afirmam que uma vez que se as relações de poder são um fator essencial de análise e estas variam temporalmente, os pressupostos da escolha racional (incentivos institucionais são o fator decisivo para moldar comportamento e fixar as regras do jogo) se tornam falhas. O foco muda para o entendimento das condições que conduzem atores a aderirem a certas regras ou a buscarem sua mudança, e mais, o que permite que alguns atores alterem regras a seu favor, que parecem ser mais prováveis de serem compreendidas a partir das configurações estruturais e institucionais.

O grande desafio para uma teoria adequada de regulação está na construção de um modo mais harmonioso pelo qual o setor público poderá interagir com a extensa variedade de interesses que fazem parte da sociedade – grupos políticos, burocratas, sociedade civil, setor produtivo etc. Há claras conexões entre o grau de desenvolvimento de uma sociedade e o formato do setor público – vide as modificações no papel do estado, a dinâmica dos limites entre estado e sociedade ou entre setores públicos e privados, assim como a perspectiva temporal das transformações nestas relações – a mudança de um papel interventor para direcionador; esvaziamento de políticas públicas com apelo popular, como as de bem-estar social, para adoção de outras impopulares ou polêmicas, como a redução do Estado e a privatização, demanda a busca por novas formas de legitimidade.

2.4.3. A escola francesa de regulação

Como vimos, as diferentes abordagens existentes em relação a intervenção reguladora do Estado em setores da economia, em especial os de infra-estrutura e serviços públicos, em grande parte se apóia em correntes econômicas americanas, abordagens que variam do institucionalismo econômico crítico, até aquelas de inspiração neoliberal, como por exemplo, a escola de Chicago. Nas correntes mais conservadoras, a função de regulação pública centra-se exclusivamente nos mecanismos de intervenção econômica.

Diferentemente das abordagens hoje dominantes, tanto os institucionalistas econômicos quanto a escola de regulação francesa destacam a impossibilidade de generalizar modelos de inovação institucional sem que se leve em conta a configuração de forças políticas na

sociedade. Destaque-se aqui que o ponto mais importante desta análise de forças deve ser a identificação explícita de grupos e classes sociais envolvidos, e entre eles, quem ganha e quem perde com a mudança institucional.

Vemos portanto, que a idéia da ‘regulação’ pode e tem sido aplicada em análises muito mais abrangentes que não se restringem apenas a questão econômica. A escola francesa de regulação¹⁰² (ou regulacionismo francês), por exemplo, pode ser vista como o estudo dos mecanismos que promovem a manutenção das condições para a reprodução geral da sociedade, em função de suas estruturas econômicas e também, das *formas sociais vigentes*. Neste caso, portanto, o sentido dado na abordagem francesa para regulação implica em extrapolar os aspectos meramente econômicos da intervenção do Estado na sociedade.

Esta abordagem adota uma visão heterodoxa para a acumulação de capital e enfatiza sua natureza socialmente inserida (*embedded*) e padronizada. Seu foco está nas contingências históricas que aproxima mecanismos e práticas econômicas e extra-econômicas, que permitem que a acumulação ocorra de forma relativamente estável em longos períodos, a despeito de suas contradições fundamentais decorrentes da propensão a crises e conflitos gerada pela própria dinâmica capitalista. As contradições e antagonismos que surgem, inerentes ao capitalismo, têm sido parcialmente suplantados por períodos estáveis de crescimento econômico, que no entanto, são temporários. A percepção deste modelo fez com que o interesse dos regulacionistas franceses se voltasse à análise da relação entre o *modo de acumulação* (processos produtivos, padrões de consumo e mecanismos de distribuição) e o *modo de regulação* (estrutura do Estado, normas e convenções sociais e culturais). Estes períodos de estabilidade passam a ser considerados como o resultado da compatibilidade entre estes dois aspectos centrais.

Esta particular “teoria da regulação” abrange diversas abordagens que combinam aspectos sociais, econômicos e mesmo geográficos, com diversos níveis de abstração, portanto. Alguns de seus termos são bem conhecidos, como ‘fordismo’ e ‘pós-fordismo’, que caracterizariam fases específicas do capitalismo. Segundo Jessop (1997), esta escola sempre destacou sua preferência pela modernização econômica e social baseada em um planejamento socialista, na participação democrática e no compromisso de classe, não negando, portanto, seus fundamentos marxistas. O ponto de partida para a agenda

¹⁰²A idéia de regulação aqui significa normalizar ou regulamentar as estruturas e mecanismos que fazem parte de um padrão dominante de reprodução social, ou seja, pretende abranger aspectos que dizem respeito tanto de estruturas econômicas e formas sociais vigentes.

regulacionista foi a crítica a economia neoclássica¹⁰³ e ao marxismo estrutural¹⁰⁴, em função da crise econômica da década de 1970. A idéia era propor uma alternativa ao modelo fordista, que havia gerado a crise econômica, e ao impasse que se observava no Estado de bem-estar social keynesiano. Esta agenda teórica fundamenta sua expressão política em uma estratégia econômica para a França, a ser conduzida pelo Estado, que promovesse um novo compromisso de classes e novas formas estruturais, normas de produção e consumo que se adequassem a novas circunstâncias geradas pela crise. Assim, estes teóricos regulacionistas rejeitam a idéia de equilíbrio automático e enfatizam que instituições econômicas, sociais e políticas são fundamentais para a estabilidade da acumulação capitalista; somente o grau de inserção de uma rede de instituições (entendido como um conjunto de estruturas sociais) poderia assegurar a estabilidade de processos econômicos ao longo do tempo¹⁰⁵ – mas não ignorando que o processo de acumulação capitalista tem por natureza uma tendência a gerar crises. Segundo Jessop (1997), pode-se descrever a teoria da regulação francesa como parte integrante do debate econômico institucional, apenas destacando-se sua origem marxista, em função de seu pressuposto básico, de que as relações econômicas só fazem sentido de analisadas em seu contexto social¹⁰⁶.

Como método de análise, a teoria da regulação começa da premissa que a reprodução das relações sociais do capitalismo não são garantidas por relações abstratas, característica do modo capitalista de produção. Tanto as crises de acumulação e as fases em que há expansão na produção são o produto de estruturas institucionais mais concretas, processos políticos e sociais, além dos discursos culturais; todas estas formas e práticas mais concretas variam historicamente e espacialmente, o formam a questão central para a teoria da regulação.

De maneira sintética, podemos apresentar os conceitos-chave da abordagem regulacionista francesa:

- ✓ *regime de acumulação* – padrão de produção e consumo que se reproduz por um

¹⁰³A rejeição aos pressupostos neoclássicos é bem conhecida: critica a noção de indivíduos movidos estritamente por interesses racionais e especialmente a idéia da auto-regulação através da dinâmica dos mercados.

¹⁰⁴Consideravam que o marxismo estrutural não tratava de forma adequada o capitalismo, uma vez que não analisava as razões de estabilidade ou crise econômica a partir da formação social concreta em um dado período de tempo (uma vez que à época, o pensamento mais influente no marxismo era de Althusser, criticado pela escola de regulação por considerar sua visão a-histórica, determinista e estática).

¹⁰⁵Assim, fazem distinção entre a lógica global das relações do capital e suas formas estruturais, com as estratégias empregadas por forças sociais específicas.

¹⁰⁶Apesar de realizarem análises de mecanismos econômicos como as relações salariais e mecanismos de preços, consideram que estas só fazem sentido quando colocados em seu contexto social.

longo período, que complementa a idéia do *paradigma industrial*, ou seja, a divisão técnica e social do trabalho que predomina em determinada sociedade;

- ✓ *modo de regulação* – conjunto de regras, normas, convenções, padrões de conduta, redes sociais, formas organizacionais e institucionais estabilizam o regime de acumulação – envolve a análise de processos econômicos e não econômicos, geralmente divididos em cinco categorias, que são as relações salariais, o formato das empresas, a natureza do dinheiro, a estrutura do Estado e as relações internacionais. (que definem as relações de trabalho, formato das empresas, natureza do dinheiro, a estrutura do Estado, e contexto internacional).
- ✓ *modelo de desenvolvimento*, que corresponde à combinação dos conceitos anteriores, crescimento econômico e estabilidade social, que combinados adequadamente garantiriam uma longa onda de expansão econômica e estabilidade social (cujo exemplo emblemático é o período do fordismo americano).

Conforme afirma Goodwin (2001, p. 74), é comum que se confunda a própria caracterização do 'fordismo' com toda a abordagem regulacionista; por isso mesmo, muitos rotulam esta abordagem como estruturalista, pois ela daria demasiada importância à imutabilidade das leis capitalistas; neste sentido, é importante que destaquemos que, desde sua origem, a escola francesa de regulação enfatizou a variabilidade histórica e a permanente tendência à crise que o regime capitalista apresenta – e neste sentido, grande parte do enfoque analítico avalia a mediação do sistema capitalista por instituições específicas (sociais, políticas e econômicas) para entender como o modo de regulação vigente em determinada sociedade impediu – ou não – a ruptura do sistema (Jessop, 1997).

Outra crítica ao regulacionismo diz respeito ao entendimento de que a acumulação capitalista é um fenômeno universal. No entanto, seus autores sempre lembraram que estes padrões se manifestam de diferentes maneiras, de acordo com contextos históricos e institucionais específicos – "*a pluralidade de formas de regulação econômica e política é a regra, e não a exceção*" (Boyer, 2000, p. 279, tradução nossa). Ou seja, uma vez que a abordagem da regulação se preocupa com a análise da infra-estrutura institucional existente e do modo como o desenvolvimento capitalista acontece, é de se esperar que diferentes modelos de acumulação e regulação se manifestem, de acordo com as especificidades de cada sociedade.

Para ilustrar este ponto, podemos destacar algumas das variações do modelo 'fordista' em alguns países no quadro a seguir.

Quadro 3 – Variações do fordismo

	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	PAÍS
FORDISMO CLÁSSICO	Produção em massa e consumo, com apoio do Estado	EUA
FORDISMO FALHO	Integração inadequada do capital financeiro e produtivo Classes políticas arcaicas	Reino Unido
FORDISMO ESTATAL	Controle estatal de grandes setores econômicos	França
FORDISMO PERIFÉRICO	Produção local orientada à exportação Grande endividamento externo e interno Regime de governo autoritário Tentativas para emular a acumulação fordista, sem um modo de regulação correspondente.	Brasil e México

Fonte: Adaptado de Goodwin (2001).

Um dos conceitos mais importantes do regulacionismo francês, para o contexto deste trabalho, é o *modo de regulação*. Ele se refere ao múltiplo apoio social, cultural e institucional que juntos, sustentam e promovem o crescimento econômico – ou o desestabilizam. Assim, ao analisar o modo de regulação, é preciso *especificar o contexto social e institucional dentro do qual a produção econômica ocorre*; por exemplo, o fordismo como um modo de regulação envolve um sistema de relações de trabalho baseados em acordos coletivos (sindicais), na separação entre propriedade e controle em grandes empresas, crédito ao consumo, marketing de massa, e também, um modelo keynesiano de *welfare state* (o Estado opera pela gestão de políticas na esfera fiscal e assegura um padrão mínimo de consumo para a classe trabalhadora), de modo a criar um círculo virtuoso entre produção e consumo. No pós-fordismo, teríamos a redução das garantias sociais, a flexibilidade nas relações de trabalho, a hegemonia do capital financeiro e não mais industrial, a mudança no papel do Estado, o fenômeno da comunicação global e assim por diante. Ambos os contextos, nos termos apresentados, são característicos de países desenvolvidos e não periféricos.

É importante que se faça um paralelo aqui com a emergência das teorias organizacionais que embasaram o compromisso fordista¹⁰⁷ – e que continuam a fazê-lo, ao acompanhar a

¹⁰⁷Conforme lembrou Tragtenberg (1985), a era do ouro do capitalismo do pós-guerra baseou-se no “compromisso” estabelecido entre empresários e trabalhadores e regulado pelo Estado de bem-estar social (que pode ser associado ao Estado nacional desenvolvimentista latino-americano, guardada as devidas proporções), o que permitiu conectar produção e consumo. As bases para tal compromisso encontravam-se na produção organizada sob a égide das escolas de administração tayloristas e de

evolução dos modelos de acumulação capitalista. Ao final dos anos 60, associa-se o questionamento ideológico e produtivo do modelo às graves crises econômicas que se sucedem, o que gera profundas transformações sócio-econômicas que impactam a forma como se passa a organizar a relação trabalho e a produção e o papel do Estado na mediação entre os interesses privados e coletivos.

Como lembra Paula (2000), as teorias organizacionais majoritariamente constróem as técnicas e práticas que garantem a harmonia administrativa e a normalização das relações de trabalho “para o bem da produtividade das empresas”. O novo padrão de acumulação hoje passa a ser “flexível”, ao combinar taxas variadas de emprego, produção e consumo, especialmente no que diz respeito à flexibilização na contratação da mão-de-obra e nos requisitos profissionais agora demandados; a empregabilidade, por exemplo, é uma qualidade a ser suprida pelos próprios trabalhadores, e não pelas empresas produtivas que passam a demandar por trabalhadores qualificados, multifuncionais e participativos. As teorias administrativas passam a enfatizar as organizações enxutas e adaptativas; da febre do *downsizing* nos anos 80 e 90, passamos para a apologia ao cliente e à organização em rede. Do *downsizing* resta ainda a crítica à hierarquia burocrática rígida e vertical e a práticas como terceirização e parcerias¹⁰⁸.

A escola de regulação francesa contesta e aponta para as limitações da análise econômica neoclássica, que não considera relevante os aspectos sociais da vida econômica, rejeitam o impacto da evolução histórica e conseqüentemente, as próprias transformações estruturais decorrentes de movimentos sociais e da própria complexidade dos processos políticos – o que faz dela

“uma disciplina puramente normativa, prescritiva, amplamente inoperante para pensar o que de fato acontece, embora ela possa ser, quando necessário, uma arma retórica eficiente nos dispositivos estratégicos das elites dirigentes.” [Théret e Braga (org.), 1998, p. 10].

Neste sentido, a escola de regulação francesa pretende levar em consideração a

relações humanas, no regime de acumulação baseado no pleno emprego e produtividade máxima conseguida pela crescente automação, que permita uma taxa estável de lucros. O Estado atuava como mediador do pacto entre capital e trabalho ao fornecer a legislação trabalhista adequada e ao garantir a estabilidade nas regras de funcionamento dos mercados. A população excluída do mercado de trabalho tinha seus direitos de consumidor parcialmente assegurados pelo modelo de welfare state, que garantia equilíbrio ao modelo. Esta conexão entre produção e consumo era a chave do modelo fordista na visão regulacionista, uma vez que teria sido sua ausência uma das causas que geraram a crise de 1929 (Lipietz, 1992).

¹⁰⁸Como de hábito, a administração pública e as teorias políticas também seguiram na mesma onda, como observamos com o chamado “gerencialismo público”, que integra um movimento mais amplo que apregooou a redução da estrutura pública e a desregulamentação de mercados e serviços.

integridade e integração dos fenômenos econômicos nas sociedades repletas de relações sociais e totalmente imersas (incrustadas, ou ainda, inseridas, equivalentes ao termo “*embedded*”, fundamental em todas as vertentes institucionalistas) na complexa estrutura social e na própria transformação (desenvolvimento e crise) do capitalismo.

Explicitamente, esta escola aponta para sua dependência com relação a sociologia, história e ciência política, pois adota como algumas de suas hipóteses as conclusões destas disciplinas. Como grande parte do pensamento francês, destaca-se o apreço pelo ordenamento lógico das idéias e na importância dada às ferramentas conceituais, a ponto de poder se definir três diferentes níveis de análise, segundo seu nível de abstração [Théret e Braga (org.), 1998, p. 11]. Em seu nível menos abstrato,

“trata das configurações específicas das relações sociais para uma época e um conjunto geográfico dados. As formas institucionais ou estruturais definem a origem das regularidades sociais e econômicas observadas. A TR (teoria da regulação francesa) atribui-se como programa caracterizar estas formas institucionais e seu agenciamento como também analisar suas transformações permanentes” [Théret e Braga (org.), 1998, p. 12].

Deste conjunto extenso de temas, destaca-se aquele quanto ao papel do Estado na regulação, no âmbito nacional e internacional; seus diferentes papéis (formas) configuram-se como parte de instituições elementares independentes. É interessante destacar também a influência que as idéias de Polanyi exerceram sobre os trabalhos do regulacionismo francês. Ao destacarem tanto o estruturalismo marxista quanto a macroeconomia kaleckiana como fontes explícitas de inspiração, a crítica à impossibilidade de compreender as contradições das relações econômicas apenas através das ferramentas econômicas de inspiração liberal (especificamente em função do fracasso de um mercado auto-regulado), lembramos que Polanyi já havia desenvolvido em suas obras uma vertente analítica alternativa tanto ao determinismo marxista quanto ao liberalismo econômico clássico, a partir do destaque da preservação dos interesses e relações sociais, vis-a-vis os interesses econômicos exclusivos.

É neste ponto que o regulacionismo francês chama atenção e ganha importância para o presente trabalho. A partir destas formas institucionais é que são orientadas as ações coletivas – o modo de regulação decorre da adequação e interação dinâmica das decisões, multiplicidade, descentralidade e racionalidade limitada de agentes econômicos. O equilíbrio estático neoclássico não existe; em seu lugar, processos dinâmicos conduzem a interação entre os agentes econômicos, mediados a partir de dispositivos institucionais existentes em

determinado momento e espaço.

“Um modo de regulação aciona um conjunto de procedimentos e de comportamentos individuais e coletivos que devem simultaneamente reproduzir as relações sociais através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas e sustentar o regime de acumulação em vigor” [Théret e Braga (org.), 1998, p. 16].

Apenas a inexistência de limites definidos entre a esfera econômica e social, por estarem incrustadas uma à outra¹⁰⁹, possibilita que sejam superadas crises estruturais mais profundas. Ao invés do *homo economicus* atomista e a-histórico, seu foco está nas normas de produção e consumo compartilhadas e modificadas, assim como nos diferentes modos de cálculo econômico que podem ser observados historicamente. Esta idéia relaciona-se com a questão da difusão dos padrões de produção e consumo de massa, estabelecidos pelo modelo fordista e nas recentes tensões por conta da flexibilidade do pós-fordismo.

“Três princípios de ação das formas institucionais foram propostos para analisar seu papel de canalização dos comportamentos individuais e coletivos: primeiro, a lei, a regra ou o regulamento, ou seja, um princípio de limitação; em seguida, o compromisso, ou seja, um princípio de negociação; por fim, a comunidade de um sistema de valores ou de representações, ou seja, um princípio de rotina.” [Théret e Braga (org.), 1998, p. 17].

Como se pode observar, o objetivo da abordagem regulacionista é estudar as combinações, sempre em mutação, entre instituições, práticas econômicas e extra-econômicas que possibilitam manter, ainda que temporariamente e sempre em espaços específicos, uma certa estabilidade e previsibilidade no processo de acumulação capitalista. Sua premissa é de que a reprodução das relações sociais capitalistas não é assegurada por relações abstratas que definem o modo capitalista de produção, mas por suas crises e fases de expansão, pois todas estas formas concretas variam historicamente e geograficamente.

Segundo Aglietta (1998), esta abordagem olha para o conjunto de mediações que asseguram que as distorções criadas pela acumulação do capital se mantêm dentro de limites que são compatíveis com a coesão social de cada país, sendo esta compatibilidade sempre observável em contextos específicos de momentos históricos. Ou seja, não existe um padrão para a regulação: existem combinações múltiplas de acordo com fatores econômicos e não econômicos que atuam no apoio ao processo de acumulação, com vários graus de efetividade. Este “apoio”, uma vez que são construções sociais, culturais e políticas, sujeitas a contestação, alimentam as possíveis variações que podem predominar em períodos específicos da história.

¹⁰⁹No sentido adotado por Polanyi (2001).

Cumprir destacar que no regulacionismo francês, apesar do papel essencial exercido pelo Estado, por conta da sua lógica política e da forma como se articula com o capitalismo mercantil, ele não é o ator principal na engenharia dos mecanismos de regulação econômica, pois esta não é “*pura e simplesmente determinada* [pelo Estado]” [Théret e Braga (orgs.), 1998, p. 21]. O Estado deve ser visto em duas posições neste modelo, de certa maneira, exercendo papéis complementares: sob um ponto de vista externo (parte de um regime internacional que compõe as relações entre Estados) e interno (parte das formações sociais nacionais).

2.5. Bases Conceituais Para Um Quadro Teórico

O surgimento de uma chamada teoria das organizações tem em sua história e processo de desenvolvimento, um paralelo claro com o surgimento e formação do modo capitalista de produção. A necessidade de racionalizar e maximizar o processo produtivo certamente foi o principal impulso para a consolidação desta vertente de análise dos fenômenos sociais, o que se traduz como um reflexo das condições que se produziram no século passado com a Revolução Industrial e conseqüente crescimento de unidades produtivas como organizações cada vez mais complexas, não só em sua produção mas principalmente, em suas relações sociais internas e externas. A grande maioria das abordagens teóricas, neste contexto, sempre se preocupou fundamentalmente com as construções e ferramentas que explicassem e produzissem maior produtividade e controle sobre o trabalho¹¹⁰.

Somente passados alguns anos de sua gênese, percebemos alterações neste contexto da análise organizacional; elas passam a ser mais complexas, destacando-se uma maior ênfase quanto à sua interação com o ambiente no qual se inserem as organizações, não só em termos de troca de insumos e produtos (e portanto restrita ao seu papel enquanto unidade produtiva), mas como um agente de destaque em um tecido social de natureza formal e informal. Também, a própria natureza ideológica de um sistema de reprodução material na qual as organizações desempenham papel fundamental, passa a ser também objeto de estudo, a partir da crítica¹¹¹ à ideologia dominante nas sociedades ocidentais e às instituições que a reproduzem.

¹¹⁰Evidentemente, sempre houve relação entre o desenvolvimento econômico da sociedade e a evolução das formas de poder e controle nas organizações; a evolução nas teorias administrativas retrata bem esta evolução, em que a ênfase aos controles diretos passam a ser burocráticos (impessoais), e posteriormente, passam a adotar mecanismos cognitivos. Em todas elas (em se tratando das correntes administrativas dominantes), pouca importância foi dada à questão do poder.

¹¹¹Que podemos chamar genericamente de teoria crítica das organizações; um breve resgate de suas origens e diversas correntes pode ser visto em Alvesson e Deets (1997).

Nesta linha de análise, uma atenção especial certamente se dirige a instituições econômicas, políticas e científicas que limitam ou mesmo conduzem o desenvolvimento da sociedade ao homogeneizar comportamentos e pré-definir suas aspirações com base em abordagens teóricas como a administração científica, na ênfase à ação instrumental racional etc. Neste sentido, a própria teoria organizacional passa a ser valorizada como um conjunto institucionalizado de princípios, regras e modelos de funcionamento, baseada em pressupostos funcionais e racionais.

O propósito de uma visão crítica aplicada ao estudo das organizações é ultrapassar os limites impostos por uma visão gerencialista e expor as conexões indissociáveis entre política, valores e conhecimento – ou seja, não há neutralidade possível. De acordo com Grimes (1992), abordagens sociais e filosóficas são mais pertinentes à realidade das organizações do que aquelas meramente técnicas ou economicistas. Autoridade, burocracia, eficiência, cientificismo e processos de decisão racional devem ser objeto de pesquisa e não tomados como verdade.

Com isto queremos destacar o fato de que a própria abordagem institucional aplicada às organizações se desenvolve a partir de diferentes visões de mundo, o que certamente direciona todas estas referências teóricas e a maneira como variam as interpretações em relação ao seu papel frente aos indivíduos e à sociedade. Do resgate conceitual apresentado até agora, é importante que destaquemos os pressupostos e conceitos que serão adotados, especificamente com relação a construção do arcabouço teórico daqui em diante:

- 1) as instituições são arranjos socialmente construídos, uma forma de regulação (no sentido da normalização) dos conflitos de interesse inevitáveis quando há desequilíbrio de poder nas relações sociais, devendo-se considerar o comportamento dos indivíduos como construído social e politicamente (e não inato);
- 2) as instituições, enquanto variáveis endógenas a uma dada estrutura social impõem limitações à ação humana, pois ao mesmo tempo que busca normalizar e reduzir as incertezas no processo de interação social, delimita as alternativas de ação individual ou coletiva;
- 3) as instituições são construídas através de processos históricos cumulativos, ou seja, a variável temporal e cultural exercem importância fundamental em seu surgimento e evolução;

- 4) as instituições, para serem consideradas como tal, precisam ser hegemônicas em seu campo social, ao mesmo tempo que precisam ser consideradas legítimas frente à sociedade, pois surgem das relações de poder e conflito social.

Ao resgatar algumas das correntes teóricas institucionais e de regulação, procuramos aproximar o entendimento que pode ajudar a explicar como surgem e como se desenvolvem as instituições regulatórias. Registramos então diferentes abordagens institucionais que, a partir de pressupostos conceituais e metodológicos, direciona sua análise do fenômeno regulatório por diferentes caminhos.

2.5.1. Instituições e regulação: mais uma convergência

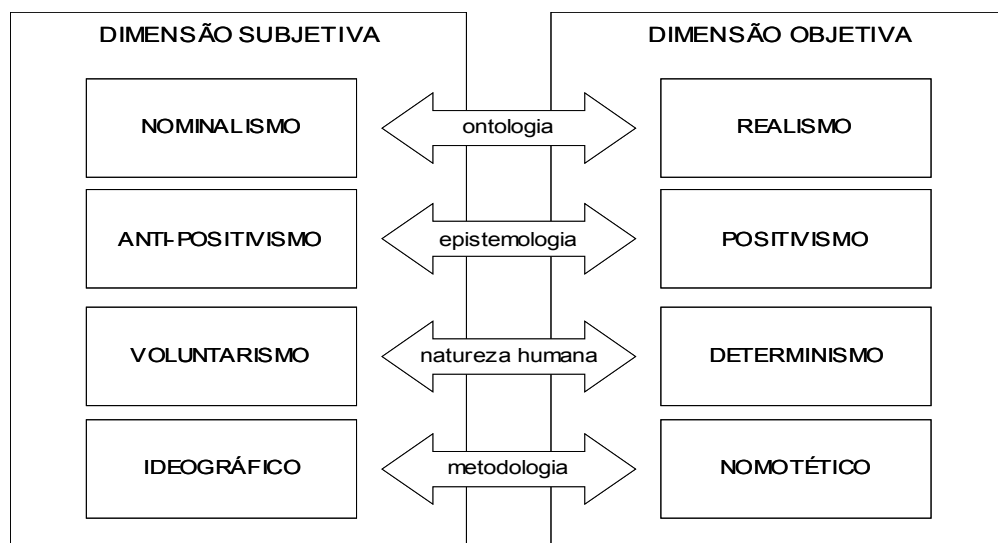
Neste contexto multifacetado, não é possível que se adote um conceito único, que a priori explique o papel e a importância das instituições e do institucionalismo. Para a uniformização de seu significado, podemos dizer que o termo “instituição” remete à existência de um conjunto, razoavelmente estável, de valores, normas, procedimentos e comportamentos, historicamente e socialmente construídos e difundidos – neste sentido, são os “blocos construtivos” e podem garantir a *normalização* da vida social e política da sociedade. Aspectos culturais e a própria estrutura da sociedade são institucionalmente relevantes, tanto para correntes que entendem que elas podem moldar a ação individual e coletiva, como podem ser modificadas pela ação racional de atores sociais, que corresponde à divergência básica entre o “velho” e o “novo” institucionalismo nas organizações.

A grande cisão que ocorre, identificadas nas diversas visões que se tem das instituições, se fundamenta nos diferentes entendimentos que analistas e demais estudiosos organizacionais podem ter em relação ao que se considera como papel objetivo e subjetivo do indivíduo na sociedade. O que importa destacar é a idéia de que as teorias sociais em geral (e as administrativas, em especial) são o resultado dos arranjos e condições sócio-econômicas em um dado contexto e momento histórico – e representam os interesses de setores específicos desta sociedade específica.

Inicialmente, a fim de enquadrar melhor esta discussão, vamos aqui nos valer de uma abordagem conceitual que foi muito difundida ao longo dos anos 80 e 90, e que ainda nos oferece uma base interessante para a análise proposta. Trata-se do modelo dos paradigmas sociológicos, propostos por Burrell & Morgan, publicado em 1979. É interessante que façamos uma breve descrição deste modelo.

A análise destes autores tem por referência ferramentas filosóficas ontológicas e epistemológicas, concentrando-se sobre pressupostos 'meta-teóricos' que fundamentam as diversas correntes da teoria organizacional. A partir da identificação e estabelecimento destes pressupostos, estas correntes foram posicionadas em um modelo com quatro paradigmas principais, relacionadas à essência do fenômeno investigado (ontologia); as bases do conhecimento (epistemologia); os relacionamentos entre os indivíduos (natureza humana); e, ao modo como são realizadas as investigações e levantamentos que constroem o conhecimento teórico (metodologia). Os autores ainda consideraram a existência de duas dimensões possíveis no estudo das organizações; a combinação entre estas abordagens e os paradigmas mencionados sintetiza os pressupostos identificados quanto a própria natureza das ciências sociais. Esta contraposição está esquematizada na figura a seguir.

Figura 1 – Pressupostos sobre a natureza das ciências sociais



fonte: Burrell & Morgan (1979, p. 3)

Por pressupostos, Burrell & Morgan adotam as abordagens teóricas que se preocupam em explicar a natureza da ordem social e do equilíbrio, contrapostas com aquelas voltadas para a análise dos processos de mudança, conflitos e coerção, o que sintetiza a dicotomia entre ordem (ou consenso) e conflito, enquadrados nas dimensões objetivas e subjetivas.

Na contraposição ontológica entre nominalismo e realismo, o primeiro pressupõe o entendimento de um mundo social feito de nomes, conceitos e rótulos, usados para estruturar a realidade; no realismo, vê-se o mundo social feito de estruturas tangíveis e estáveis, que existem independentemente da capacidade dos indivíduos em percebê-las.

Estas duas posições ontológicas são atribuídas a perspectivas teóricas interpretativas e positivistas, respectivamente.

Na contraposição epistemológica, o pressuposto positivista procura prever e explicar as ocorrências da vida cotidiana através da descoberta de relações causais entre seus elementos e a partir daí, procura formular regras gerais que possam prever o comportamento destes elementos em situações semelhantes. Anti-positivistas refutam esta procura por leis universais e procuram entender os 'fenômenos' sem associar nenhuma causa ou explicação; neste sentido, os anti-positivistas seriam essencialmente relativistas.

Com relação à contraposição entre a visão assumida para as relações humanas, Burrell & Morgan contrapõem a visão determinista de indivíduos e suas ações pré-definidas pelo ambiente no qual se inserem, com a visão voluntarista de indivíduos agindo como seres autônomos, com livre-arbítrio, e que portanto, são capazes de escolha, apesar das influências recebidas. Finalmente, estes autores contrapõem a distinção entre as metodologias adotadas; a nomotética enfatiza o uso de testes rigorosos de hipóteses, as técnicas científicas consagradas; já na metodologia ideográfica, o pesquisador se confronta com a natureza subjetiva da investigação, e para conseguir captá-la, recorre ao registro de ocorrências e outros dados de natureza mais subjetiva.

Neste modelo, os autores ainda argumentam que os paradigmas precisam ser considerados como sendo contínuos, por conta de características que são compartilhadas, mas distintas, pois a especificidade de cada um define os quatro paradigmas com perspectivas teóricas fundamentalmente diferenciadas, que justificam a existência de quatro paradigmas distintos, “*que adotam diferentes conceitos e ferramentas analíticas*” (Burrell & Morgan, 1979, p. 23, tradução nossa).

Cada um destes paradigmas, chamados de *funcionalista*, *interpretativo*, *estruturalismo radical*, e *humanismo radical*, foram alocados em quadrantes de uma matriz 2x2. Os quadrantes estão divididos por dois eixos, orientados em torno do enfoque da dimensão objetiva vis-a-vis a dimensão subjetiva em um sentido, e no outro, pela contraposição entre os pressupostos da ordem e do conflito, que na nomenclatura dos autores foram chamadas de “sociologia da regulação” (que neste contexto, é bom ressaltar, equivale as coerentes teóricas funcionais e positivistas e refletem as escolas do *mainstream* das teorias organizacionais (ou abordagens modernas, de acordo com Alvesson e Deetz, 1997, pp. 231-232) e “sociologia da mudança radical”, correntes teóricas que focam e procuram analisar alternativas aos modelos organizacionais e estruturais sociais dominantes, como faz, por exemplo, a teoria crítica das organizações.

Neste quadro, o paradigma interpretativo é nominalista, antipositivista, voluntarista e ideográfico. O paradigma funcionalista, em contraste, é realista, positivista, determinista e nomotético; considera que a sociedade tem existência real, concreta, natureza sistemática, portanto, direcionada para a geração de ordem e regularidade. Ao assumir a existência concreta e sistemática de objetos e das relações sociais, credita-se ao trabalho sociológico objetividade e isenção de valor, o que conduz à realização de pesquisas marcadas pelo distanciamento do objeto da análise, por conta do rigor 'científico' exigido. O resultado deste tipo de estudo é direcionado à produção de um conhecimento aplicável, pragmático.

A figura que segue permite visualizar as contraposições propostas pelos paradigmas mencionados.

Figura 2 – Paradigmas sociológicos



Fonte: Burrell & Morgan (1979, p. 22)

Para a perspectiva interpretativa, a realidade social, embora gere ordem e regularidade, não possui forma externa concreta, ou seja, é o produto de experiências intersubjetivas, uma rede interligada de pressupostos composta por significados compartilhados pelos indivíduos (Burrell & Morgan, 1979, p. 28). Metodologicamente, é melhor entendido do ponto de vista do participante em ação; a pesquisa interpretativa procura desconstruir o processo fenomenológico através do qual realidades compartilhadas são criadas, mantidas e modificadas (Hassard, 1991, p. 277).

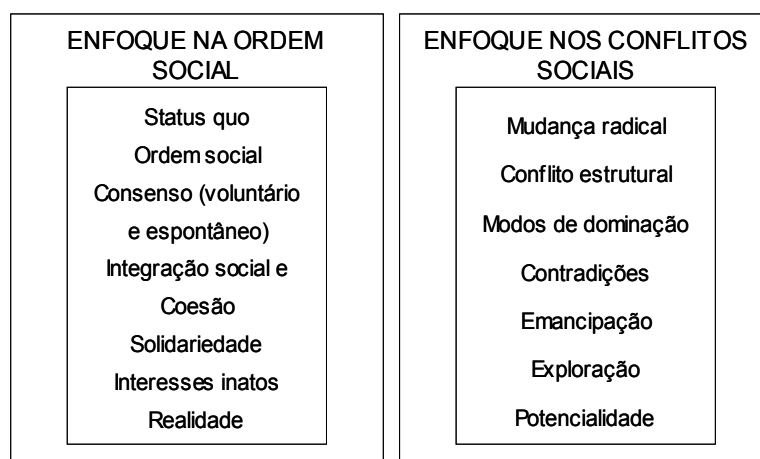
No paradigma humanista radical, a realidade também é uma construção social, mas seus integrantes se acham 'aprisionados' nesta realidade social construída. Sua crítica centra-se nos modelos alienantes que caracterizam as sociedades capitalistas modernas e procuram construir relações entre tais modelos mentais com ação, como um meio de transcender à alienação. O estruturalismo radical está ligado à concepção materialista do mundo social; neste paradigma, a realidade social é um fato, caracterizado por tensões internas e

contradições, que podem gerar mudanças profundas no sistema social como um todo. Tanto o estruturalismo quanto o humanismo radical centram-se na noção de que o conflito é inerente às organizações e fonte potencial de transformação da sociedade.

Uma primeira constatação importante, destacada pelos autores, é de que grande parte das escolas e dos estudos organizacionais situa-se no paradigma funcionalista. De acordo com Gioia & Pitre (1990), desde a origem, os estudos sobre as organizações foi conduzida a partir da inspiração em modelos das ciências naturais, e conseqüentemente, sua construção teórica foi confinada, na maior parte, aos limites das abordagens funcionalistas. Burrell & Morgan ainda afirmam que é preciso maiores esforços na produção de abordagens e estudos alternativos ao funcionalismo-positivista, ou seja, que se contraponham às correntes dominantes da teoria organizacional e se posicionam favoráveis à alternativas teóricas que questionem os padrões de exploração e desigualdade que caracteriza o modelo capitalista de reprodução material da sociedade.

Outra constatação importante, que gerou grande polêmica entre os estudiosos organizacionais, diz respeito à afirmação dos autores de que os paradigmas enquadram perspectivas analíticas mutuamente excludentes, ou seja, toda a ambigüidade e as diferenças existentes entre as diversas escolas de análise organizacional decorrem da adoção do quadro teórico subjacente a cada um destes quadrantes. Isto implica dizer que cada uma delas somente existe e se afirma mediante a negação do “outro” (no caso, dos pressupostos e paradigmas assumidos pelas demais correntes teóricas). *Tratam-se, portanto, de visões de mundo mutuamente exclusivas.* O quadro a seguir resume estas questões.

Figura 3 – A realidade social sob dois enfoques



Fonte: Burrell & Morgan (1979, p. 18)

É importante destacar, conforme citado por Burrell & Morgan, que, por conterem uma visão particular do mundo, *“todas as teorias organizacionais são baseadas em uma filosofia da ciência e em uma teoria da sociedade”* (p. 85, tradução nossa). Assim, na visão destes autores, a dimensão subjetiva e a dimensão objetiva são os dois extremos que se destacam na construção e adoção de pressupostos quanto a natureza da ciência social (em seus aspectos ontológicos, epistemológicos e metodológicos), que sustenta o estudo das organizações. Assim, ou se aceita a inerente unidade e coesão da sociedade ou assume-se que a sociedade somente pode ser compreendida em relação aos modelos de dominação e contradições existentes. Embora estas dimensões sejam úteis para diferenciar os paradigmas, existem algumas imprecisões, no entanto. Por exemplo, no conceito de realidade social definido por Berger & Luckmann (1985), tanto se considera que os indivíduos criam a realidade social e quanto são influenciados por ela – ou seja, há uma relação dialética constante entre indivíduos e seu ambiente.

No entanto, a afirmação de que os paradigmas são mutuamente exclusivos (*mutually exclusivity*) gerou um longo debate acadêmico, considerado como uma verdadeira 'batalha' dos paradigmas. Por um lado, seus defensores afirmavam que o modelo proposto permitia que teóricos organizacionais, frente a variedade de novas abordagens que cada vez mais surgem neste campo, pudessem ordenar e impor limites a esta profusão, utilizando esta classificação dos paradigmas como uma ferramenta capaz de classificá-las de acordo com a essência de suas propostas (Jackson & Carter, 1993).

Percebemos, no entanto, que toda discussão que surgiu em torno dos limites paradigmáticos¹¹² pouco impactou na crescente fragmentação e diversificação da teoria organizacional. Mas, o mais importante, no entanto, não é o tratamento “científico” que se possa pretender para os estudos organizacionais, mas a possibilidade de enquadrar estas abordagens¹¹³; é exatamente neste ponto que ainda reside a atualidade da proposta e do alerta de Burrell & Morgan. De acordo com Reed (1985), o que Burrell & Morgan prescrevem, é,

“de fato, uma estratégia para alcançar pluralidade e diversidade na análise organizacional,

¹¹²A 'batalha' dos paradigmas, da possibilidade ou não do diálogo entre as abordagens teóricas localizadas em quadrantes paradigmáticos diferentes se estendeu durante toda a década de 80 e 90; ver, a favor da abordagem multi-paradigmática, Gioia & Pitre, 1990; Hassard, 1991; Pfeffer, 1993; Willmott, 1993; Connell, Nord & Walter, 1994; Weaver, Gioia & Dennis, 1994; Lewis & Grimes, 1999; e, na defesa da exclusividade paradigmática, Jackson & Carter, 1991 e 1993; e, Bowring, 2000.

¹¹³Mesmo porque, já existem reflexões de peso que enfocam a possibilidade, e mesmo da inevitabilidade da relação entre estrutura e ação; como exemplos, ver Giddens, 1979 e Bourdieu, 1977; para uma síntese, ver Peci, 2003. Hoje, a discussão quanto as correntes teóricas passou a focar apenas as condições que levam um paradigma a se consolidar e a se tornar hegemônico em um campo de estudos (Pfeffer, 1993; Fabian, 2000; para uma avaliação crítica ver Perrow, 1994).

uma proteção contra 'ortodoxias dominantes' que se sobrepõe a heterodoxias promissoras e atrapalha o crescimento de inovações teóricas." (p. 184, tradução nossa).

No caso específico da teoria institucional, percebe-se que a idéia da realidade como uma construção social passou a dar lugar a uma visão mais alinhada com o paradigma funcionalista dominante na pesquisa organizacional. Os conceitos de organização, instituição e ambiente tem gradualmente se transformado, de uma concepção da realidade como algo socialmente construído, para uma visão positivista da realidade, como algo objetivo, submetido à escolha racional e independente da consciência e ação humana. Burrell & Morgan afirmam que esta aproximação da visão interpretativa do funcionalismo faz com que suas fronteiras fiquem cada vez menos visíveis¹¹⁴.

O que fica cada vez mais evidente é o domínio que escolas econômicas hoje tem no estudo das organizações; na verdade, a economia das organizações vem se desenvolvendo, tanto no uso de técnicas econômicas para modelar problemas organizacionais, como com a teoria dos jogos, quanto em suas tentativas para a construção de uma teoria econômica universal para a dinâmica dos grupos e das organizações, uma vez admitidos os limites da tradicional teoria da firma para explicar fenômenos sociais mais complexos (Rowlinson, 1997, p. 7) – é nesta linha que a nova economia institucional desenvolve seus trabalhos. E como já vimos, influencia sobremaneira as abordagens institucionais¹¹⁵.

É preciso lembrar que as teorias organizacionais são representativas de um dado momento histórico, que apresenta um determinado modelo de acumulação e regulação. Portanto, sempre representam visões ideológicas que sintetizam a “verdade” de um grupo histórico e social dominante, que, evidentemente, pretende manter a ordem existente, atuando assim de forma mais ou menos explícita, ao traduzirem os discursos em práticas e técnicas consistentes com o ideário hegemônico. Portanto, apesar dos discursos pós-modernos da teoria organizacional parecerem novos e libertários frente ao tradicional arranjo burocrático, na prática vemos que não há mudanças relevantes, uma vez que o elemento central na discussão continua sendo a concentração do poder e seu impacto na legitimação de novas instituições que surgem – o que pode resumir o contexto recente do surgimento das agências reguladoras na estrutura do governo brasileiro.

De qualquer forma, o grau e a forma com que se mostra este objetivo hegemônico, varia

¹¹⁴De todo modo, as teorias organizacionais, em comparação com outras ciências sociais, apresentam um baixo nível no desenvolvimento de paradigmas (Pfeffer, 1993, p. 607).

¹¹⁵Perrow (2000) neste sentido, faz uma crítica a teoria da escolha racional, da agência e mesmo a ecologia organizacional, que reduz o comportamento humano à menor unidade possível (o auto interesse), o que dá precisão 'científica' à análise, mas a princípio ignora o que motiva este comportamento.

conforme interesses correntes e pela complexidade do aparato organizacional. O controle se manifesta pelo uso do poder que ocorre de forma mais ou menos explícita, mas contrapondo necessariamente autoridade e obediência. Na complexidade multifacetada das organizações atuais, as relações de poder entre pessoas, grupos, classes internas e externas formam um tecido, uma trama simbólica não formal. Mas, exatamente por conta desta complexidade crescente¹¹⁶, estas relações de poder se revestem geralmente de um caráter normativo, institucionalizado e conseqüentemente inquestionável. Porém, a natureza ideológica está fortemente presente nas teorias administrativas, apesar das aspirações à neutralidade a que estas possam pretender.

Um dos aspectos interessantes da nova teoria institucional reside no pressuposto de que os indivíduos não “existem” fora do contexto social no qual foram moldados; o conceito de institucionalização desenvolvido por Berger e Luckmann (1985) implica em um processo permanente de interação em que os conceitos-chave são reciprocidade e tipificação. Um mundo institucionalizado, portanto, é percebido como uma realidade objetiva, de uma realidade criada pelos atores sociais, introjetada na consciência humana no processo de socialização – ou seja, os indivíduos e a própria sociedade são produtos de uma criação social coletiva. Neste sentido, a abordagem paradigmática na qual se inserem é interpretativa.

A teoria institucional apresenta uma abordagem interessante para o estudo das organizações, uma vez que as insere em um contexto social, político e econômico que extrapola os tradicionais limites da teoria sistêmica tradicional das organizações; ao considerar o seu processo de evolução histórica, que molda as instituições (que por sua vez, influenciam/determinam as organizações), incluem também as interferências sociais e políticas e não somente os aspectos dos ambientes sócio-técnicos (tarefas, recursos, informações) das quais fazem parte. Ou seja, as organizações formais estão imersas em uma rede complexa de significados construídos e impactantes em sua própria formação. A própria legitimação da organização pode ocorrer não em função de sua produção objetiva, mas de sua aderência a regras e normas, nem sempre formais, previamente definidas.

¹¹⁶Sabemos que nos primórdios, as organizações eram concebidas como sistemas racionais, em que são vistas como instrumentos construídos deliberadamente para a obtenção de objetivos e metas específicas e definidas (ou seja, como arranjos cooperativos produtivos construídos de forma consciente e deliberada). No entanto, também desde cedo nas teorias organizacionais, percebeu-se que as organizações formais, mesmo consideradas como sendo racionalmente construídas para obtenção de resultados previamente estabelecidos guardavam em seu interior (ou lógica de funcionamento), aspectos não racionais. Como vimos anteriormente, Chester Barnard um dos pioneiros a apontar a existência de sistemas informais que complementam e apóiam estruturas organizacionais formais, inclusive como mecanismos de coesão, comunicação e proteção aos indivíduos que as integram.

Como vimos anteriormente, o artigo de Meyer & Rowan (1991) é apontado como um marco para uma nova abordagem institucional das organizações, ao destacar a importância dos sistemas de regras e crenças como fonte de organizações formais e racionais, sistemas estes vistos como um conjunto de *mitos racionais*¹¹⁷. Certamente, os aspectos técnicos da organização são relevantes do ponto de vista produtivo, mas a aderência ao contexto institucional no qual se insere garante a legitimidade simbólica das organizações – mesmo que para isto, acabe adotando formatos e modelos de organização “inovadores” apenas para este fim, e não para serem mais efetivas¹¹⁸.

O descolamento deste contexto institucional simbólico é sintetizado por Williamson (1981, p. 549), quando afirma que as abordagens econômicas aplicadas ao estudo das organizações devem sempre enfatizar a questão da eficiência¹¹⁹, enquanto que teóricos institucionalistas dão particular ênfase nos processos de legitimação, e menos importância a estruturas organizacionais já institucionalizadas (Oliver, 1992), ou seja, em entender como elas surgem e como se tornam *institucionalizadas*. A diferença entre estas duas abordagens, a econômica e a organizacional é evidente: enquanto a primeira enfatiza que as organizações são o produto de uma escolha racional, embasada em considerações técnicas, a segunda procura demonstrar como alguns comportamentos não-rationais acontecem e se repetem em função de hábitos, *scripts* sociais, convenções, obrigações sociais etc., pressões para assegurar a legitimidade organizacional.

Em geral, os institucionalistas organizacionais têm se voltado ao estudo do isomorfismo organizacional decorrente das pressões institucionais; esta ênfase na uniformidade leva na verdade a uma ampliação no foco de análise, pois envolve não apenas as organizações, mas os campos organizacionais, sistemas sociais completos etc. Destaca-se a preocupação, além da autonomia relativa das instituições políticas em relação à sociedade, a complexidade dos sistemas políticos incluindo-se aí a importância da representação e do simbolismo. Assim, os símbolos, rituais, cerimônias e dramatizações na vida política trazem

¹¹⁷ Apesar de parecer contraditório, acreditamos que o termo *mito racional* é o mais adequado; são *racionais* pois especificam técnicas e padrões a serem aplicadas às atividades organizacionais, e *mitos* por serem compartilhados e aceitos sem questionamento por diversos grupos e organizações. A existência destes mitos racionais justifica-se por proporcionarem legitimidade, recursos e por fim, garantirem a própria sobrevivência das organizações.

¹¹⁸ DiMaggio & Powell (1983), ao tratarem de estruturas organizacionais e do processo de institucionalização, afirmam que em longo prazo, os atores organizacionais que decidem racionalmente constroem a sua volta um ambiente que posteriormente irá restringir sua capacidade para mudar; ou seja, em um determinado momento do processo de institucionalização, uma mudança, mesmo aparentemente inovadora, pode ser adotada apenas para garantir a legitimidade da organização, e não por sua efetividade.

¹¹⁹ Como já havíamos detalhado, a teoria dos custos de transação mostra como a combinação entre racionalidade limitada e oportunismo cria as condições para redução dos custos de negociação e monitoramento das trocas com o mercado. Estruturas organizacionais, ou estruturas de governança, portanto, só se justificam se permitem reduzir os custos de transação.

coerência interpretativa à vida política da sociedade contemporânea, mas como um ambiente simbólico *racionalizado*.

Apesar de inegável este tipo de influência institucional nas organizações, surgem questionamentos em relação ao imobilismo gerado pela estabilidade que deve resultar ao final de um processo de institucionalização. Berger e Luckmann (1985) destacaram que uma realidade socialmente compartilhada pode se tornar “objetivada”, ou seja, o que é socialmente produzido, mantido, mesmo que modificado, pode se reificar, virar fato, se tornar natural e mais, considerado necessário e natural. Enfim, perde-se a consciência de que, embora reificado, um mundo socialmente construído pode (ou deve) ser reconstruído novamente pelos mesmos indivíduos. Este ponto crucial no processo de institucionalização descrito por Berger e Luckmann frequentemente não é destacado pelos novos institucionalistas organizacionais (Bowring, 2000; Leuenberger & Pinch, 2000).

O entendimento do novo institucionalismo organizacional evidencia que o surgimento e difusão de formatos estruturais similares em um campo organizacional não pode ser explicado tomando-se como referência os objetivos materiais que ditam padrões inequívocos de eficiência, uma vez que as organizações não são o resultado apenas de decisões e cálculos racionais. Os processos de mudança geralmente decorrem da necessidade de garantir a legitimidade, principal garantia de sua sobrevivência. Apesar de pertinente a visão de Hasselbladh & Kalinikos (2000), ao afirmarem que esta posição pouco difere da tradicional visão funcionalista de Parson¹²⁰, não parece residir nesta possível afinidade teórica as maiores dificuldades do novo institucionalismo. A centralidade na análise em grupos de organizações, sistemas sociais e arranjos coletivos em geral não objetivam focar em procedimentos, mecanismos sociais e cognitivos que estão sob os chamados *mitos racionalizados e esquemas de ação* – e não por isso desqualifica esta nova visão sobre as organizações.

Como dito anteriormente, a polaridade entre os paradigmas interpretativo e funcionalista¹²¹

¹²⁰ Ou seja, organizações como sistemas complexos que respondem às demandas de seu ambiente, nas quais apenas há a mudança na busca por recursos que garantam a legitimidade e conformidade normativa.

¹²¹ Leuenberger & Pinch (2000.) lembram que há diferentes sentidos para o que são as abordagens interpretativas e de construtivismo social nas diferentes áreas acadêmicas; por exemplo, o construtivismo social de Berger e Luckmann (1985) hoje assume significados variados, que vão de posições mais radicais a outras mais “negociadas”. Inclusive, o próprio trabalho de Powell & DiMaggio (1991) assumidamente agrega um conjunto bem diversificado de ensaios e abordagens: “há muitas razões para tal ambiguidade: (...) institucionalismo tem diferentes sentidos em diferentes disciplinas, e mesmo na teoria organizacional, ‘institucionalistas’ variam nas ênfases sobre micro ou macro características, no peso dado a aspectos cognitivos e normativos das instituições, e na importância que atribuem aos interesses e nas redes de relacionamento na criação e difusão das instituições” (p. 1, tradução nossa) – o que pode ser interpretado como uma característica do novo institucionalismo organizacional, a multiplicidade de interpretações sobre conceitos-chave, de acordo com o foco de

na verdade desvia a atenção para outro aspecto, mais relevante, que de fato parece ter sido negligenciado: o deslocamento dos atores sociais a uma posição de passividade, submetidos ao ambiente e ao contexto, que estrutura sua ação e suas escolhas; ou seja, o sujeito perde sua centralidade na ação. O sujeito descrito por Berger e Luckmann, agente na (re)construção da realidade social, passa a ser racionalmente calculista, em uma estrutura institucional que restringe suas escolhas – a necessidade por ordem se sobrepõe à capacidade de modificar o caos potencial da realidade social, como haviam destacado Burrell & Morgan.

Ao privilegiarmos a abordagem institucional como ferramenta teórica importante para a construção de um quadro conceitual explicativo para o novo papel regulador do Estado e das agências nacionais reguladoras, é preciso, antes de mais nada, identificar as abordagens que se encontram sob o rótulo de teoria institucional, atentando para captar seus aspectos específicos, definições e referências adotadas, pois assim como qualquer abordagem organizacional, existem diferentes visões de mundo permeando as várias teorias institucionais. E, como já vimos, sempre se destacam na teoria institucional suas três principais correntes, de pressupostos distintos, anteriormente explorados: institucionalismo histórico, o novo institucionalismo nas organizações e o institucionalismo da escolha racional (Théret, 2000).

Ao tratarmos do institucionalismo econômico, destacamos sua vertente mais tradicional, hoje pouco destacada, mas que apresenta visões e soluções relevantes para a convergência entre os temas instituição e regulação: o que chamamos de institucionalismo econômico crítico (dos pioneiros Veblen e Commons, cuja tradição é mantida por Hodgson e Trebing, entre outros); outra corrente a ser incorporada na construção do quadro analítico é a escola regulacionista francesa (de Boyer, Aglietta e Therét, entre outros). Apesar de evidentes distinções, é possível perceber pontos comuns entre estas duas abordagens e entre as demais escolas, o que permite colocá-las em uma rota de evolução teórica comum.

Hall & Taylor (1997) apontam que a diferença entre as correntes institucionalistas¹²² se destaca a partir da percepção de cada uma delas em relação a estas duas questões comuns:

cada pesquisador.

¹²²Cada uma destas variações do institucionalismo estão sujeitas a críticas e discordâncias, mas conforme enfatizado por Hall & Taylor (1996, p. 955, tradução nossa), “nenhuma delas parece ser totalmente equivocada ou falsa; de fato, com várias ressalvas, é possível considerar que cada uma delas capta diferentes dimensões da ação humana e do impacto institucional”. Apesar da afirmação ser tentadora, para que se abra o caminho para uma possível convergência, é preciso cuidado para não relativizarmos divergências que são concretamente antagônicas. É possível, no entanto, agregarmos algumas características interessantes mesmo que adotadas por diferentes abordagens institucionalistas.

- 1) como abordar a relação entre instituições e comportamentos individuais e,
- 2) como são concebidos os processos de formação e mudança institucional.

Os teóricos do institucionalismo histórico, do regulacionismo francês e em certa medida, também do novo institucionalismo organizacional, têm sido os mais ecléticos. O processo de construção de preferências, por exemplo, não rejeita totalmente a noção funcional da 'racionalidade limitada'; no entanto, todos estes se opõem à idéia de que as instituições são construções intencionais, criadas racionalmente a partir de cálculos de custo-benefício para solucionar problemas concretos da vida social, como pressupõe a escolha racional; no entanto, concordam que algumas instituições contribuem para reduzir as incertezas de um grupo ou sociedade.

A dicotomia entre o “cálculo” e “cultura” é uma medida comumente utilizada para destacar as diferenças entre estas abordagens (Immergut, 1998; Nielsen, 2001), mas parece que neste caso, é mais factível tratarmos estes dois pólos como “tipos-ideais”, o primeiro da escolha racional¹²³ e o segundo, do institucionalismo organizacional¹²⁴. Como tipos ideais, na prática estas abordagens não são totalmente factíveis, pois por um lado pressupõem que a construção de instituições equivale, por exemplo, com a criação de uma empresa produtiva, pois basta definir seus objetivos, geralmente relacionados a ganhos de eficiência, para que ela se 'legitime' e se estabeleça.

Por outro lado, a influência cultural das instituições aproxima seu papel das *organizações totais* de Foucault, e mais, atribui a elas uma perenidade e imobilismo que dificilmente permitiria a ocorrência de movimentos de mudança endógenos, ou mesmo, como são afetados por forças exógenos (a não ser as catástrofes naturais) que provocariam mudanças, uma vez que toda realidade social é institucionalizada. Assim, não há contradição lógica assumir que as instituições de fato reduzem incertezas e por isso se legitimam, mudam ou desaparecem, tendo assim papel *estrutural*, ao mesmo tempo que também moldam parte relevante de nosso comportamento social e econômico, mas sem que eliminem toda a capacidade de atuação individual autônoma – e portanto, permitindo a *ação*. Somente se assumirmos esta relação biunívoca, é possível aceitar que as instituições de fato podem solucionar dilemas da ação coletiva¹²⁵, e que proporcionam

¹²³Uma vez que partem do pressuposto de que os atores sociais têm um conjunto de preferências ou escolhas fixas, o que permite que estruturam sua ação no sentido de maximizá-las.

¹²⁴Por sua vez, pressupõem que as instituições é que fornecem a identidade e o sentido da vida social, sendo responsáveis pela formação das preferências e identidades dos atores.

¹²⁵Conforme defende Ostrom (1990), ao analisar o uso predatório de recursos naturais comuns (o que convencionou-se chamar de *tragedy of commons*), ou seja, sem os direitos de propriedade devidamente definidos (um exemplo emblemático são os recursos pesqueiros, pois as fronteiras marítimas oficiais não limitam o deslocamento dos cardumes, o que acentua a dificuldade no controle

melhor resultado se comparados à ação individual; assumir integralmente um dos extremos impossibilita explicar a sobrevivência e resistência que enfrentamos ao tentar mudar regras institucionais, nem tampouco, porque elas mudam.

Como já vimos, no institucionalismo histórico, os atores sociais combinam as dimensões de cálculo e cultura, ou seja, eles perseguem seus próprios interesses, mas estes não estão pré-definidos, e sim influenciados por diferentes visões de mundo, que variam de acordo com suas posições sociais e o contexto que os cerca.

Da mesma forma, é possível enquadrar o institucionalismo crítico e o regulacionismo francês nesta condição: cálculo e cultura se combinam na constituição dos atores e da ação coletiva, em um contexto em que instituições já existem (pois nenhuma mudança ou movimento social acontece em um 'vácuo institucional') e portanto, considerando-se a existência de *relações de poder assimétricas*¹²⁶ entre eles – uma vez que as instituições representam uma forma de regulação dos conflitos inerentes aos diferentes interesses e posições de poder, ou seja, inerente ao processo social e seu equilíbrio dinâmico. Ao invés de considerar que as relações sociais são 'contratadas', e da hiper-racionalidade que reveste as ações e decisões individuais, destaca-se a noção de convenção, objeto coletivo e externo aos agentes, que serve de apoio à coordenação de atividades.

Como vimos, na teoria da escolha racional as instituições surgem como soluções a problemas inerentes à atividade econômica, inclusive por suprirem ou aperfeiçoarem os mecanismos de troca do mercado. Assim, sua gênese é concebida como o resultado da congruência de decisões individuais, resultado agregado do cálculo da relação custo-benefício e produto de contratos firmados (mesmo que não literalmente, mas por convenções sociais, por exemplo) entre os atores. No novo institucionalismo organizacional, a institucionalização representa um processo cognitivo, em que são moldadas normas, valores e também os diversos roteiros sociais.

O regulacionismo francês, por seu lado, assume que as instituições não são convenções

da atividade e os riscos de uma sobre-exploração destes recursos) constata-se que a ação individual em determinados setores leva sempre a resultados globais sub-ótimos; o estado de equilíbrio mais próximo do ótimo de Pareto pode ser obtido através da ação coletiva. A ressalva a ser feita é a seguinte: apesar da lógica adotada ser absolutamente correta, os pressupostos são bem discutíveis – auto-interesse, maximização de preferências, ação sempre motivada a partir de cálculos racionais etc. Mais ainda, para que estes resultados sejam obtidos, é preciso considerar que as instituições surgem como agregados voluntários de atores igualmente capazes e independentes.

¹²⁶Na escolha racional, a assimetria é de informação – por isso, é mais interessante que os atores se organizem e passem a atuar coletivamente, pois isto reduz as desvantagens da ação individual – mais uma vez, a lógica é correta, mas seu pressuposto é questionável; uma das principais críticas que se pode fazer é que esta é uma visão estritamente funcional, na qual as instituições apenas cumprem uma função utilitária.

criadas para coordenarem as relações sociais, mas *compromissos sociais que regulam os conflitos*, mesmo que racionalmente se saiba que não há como eliminar totalmente tais conflitos – uma impossibilidade, pois a *assimetria de poder* está sempre presente (Therét, 2000). Consideram as instituições como sendo os mantenedores de formatos históricos que estabilizam as relações de poder, e representam as formas de apaziguamento provisório na luta de classes (a assimetria de poder). Não há como negar sua fonte de inspiração marxista: as instituições formais têm destaque na análise regulacionista, assim como os macro-objetivos sociais, as contingências históricas, a existência de uma multi-causalidade contextual, e a ocorrência de conseqüências inesperadas por conta das práticas sociais individuais e coletivas.

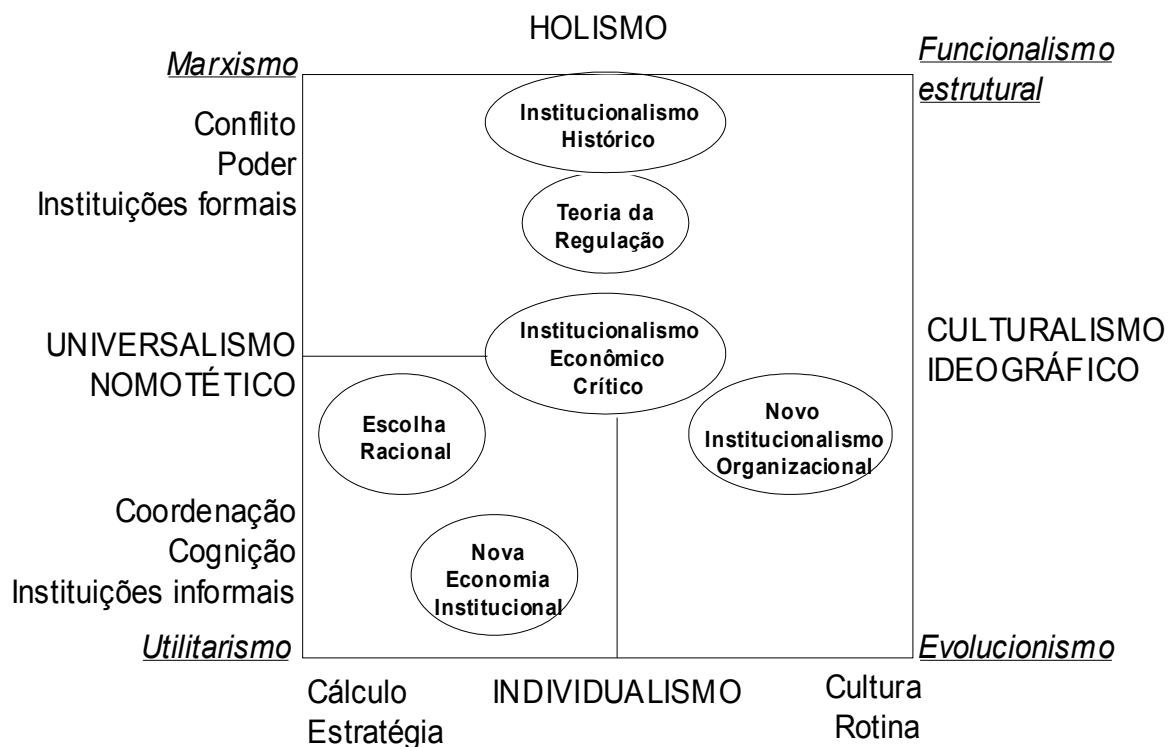
No que se refere à relação entre instituições e comportamentos, combinam-se a possibilidade do cálculo individual e a influência dos aspectos culturais da sociedade. Por sua vez, o institucionalismo econômico crítico sempre destacou a ambivalência das instituições, por conterem, por um lado, recursos cognitivos e a função de coordenação social, e por outro, conflitos e recursos de poder. Como vimos anteriormente, John Commons definia as instituições como conjuntos de regras operantes (*working rules*), guias para a ação coletiva que estabilizam a contradição entre estas duas dimensões fundamentais, inerentes aos indivíduos: o conflito e a cooperação.

A instituição, sob esta perspectiva, permite que as transações aconteçam e se reproduzam ao longo do tempo, mas sempre preservando a tensão dinâmica entre estas duas dimensões. Assim como representam as restrições coletivas, as instituições são quadros cognitivos que permitem a ação individual, e até mesmo incitam a realização das mudanças.

A visão da instituição é dinâmica, como se fosse a síntese regulada de um conflito (um compromisso, portanto) que serve simultaneamente a uma convenção cooperativa. Como havíamos apontado, é no antigo institucionalismo econômico que encontramos um ponto de convergência entre estas diversas novas correntes institucionais.

A figura a seguir procura consolidar todas as correntes institucionalistas analisadas até aqui, destacando suas orientações específicas e seus pontos em comum.

Figura 4 – As correntes institucionalistas: mais uma convergência



Fonte: Théret (2000).

Demonstrada a possibilidade da convergência entre teoria institucional e o regulacionismo, é preciso ainda aprofundar o entendimento de outro ponto fundamental para o desenho de instituições projetadas para exercer papel regulador: como se dá seu processo de institucionalização? Sabemos que a efetividade desta função pública não pode apenas se fundamentar em parâmetros de eficiência econômica, pois a sua especificidade não decorre apenas da complexidade técnica, mas da necessidade de se inserir à uma rede de instituições e organizações já existentes; institucionalizar a atividade de regulação pública significa garantir a ela *legitimidade, adaptabilidade e efetividade*.

Como vimos, o novo institucionalismo organizacional não aprofunda a questão do processo de institucionalização, pois sua ênfase recai sobre a difusão isomórfica das instituições¹²⁷ (exatamente um dos aspectos mais criticados desta 'nova' versão do institucionalismo organizacional). Por outro lado, há o reconhecimento de que nas sociedades atuais, as

¹²⁷ O isomorfismo estrutural se refere a emergência e difusão de formas organizacionais (ou características estruturais de organização) que se dá em um campo organizacional. Engloba uma série de processos institucionais, tais como um formato organizacional se torna dominante, a abrangência e prevalência de definições coletivas para controle estratégico, mudança estrutural decorrente do recrutamento de novas categorias profissionais etc. Geralmente, estes processos enfatizam as relações entre uma organização-líder e suas seguidoras como determinantes na definição dos padrões de disseminação.

formas e fontes de crenças sociais e outros sistemas simbólicos, base das instituições e da institucionalização, passam a ter fundamentos racionalizados – mitos racionais – ao invés de tradições e costumes ancestrais, a ênfase agora situa-se nas leis, regras, normas políticas e sociais.

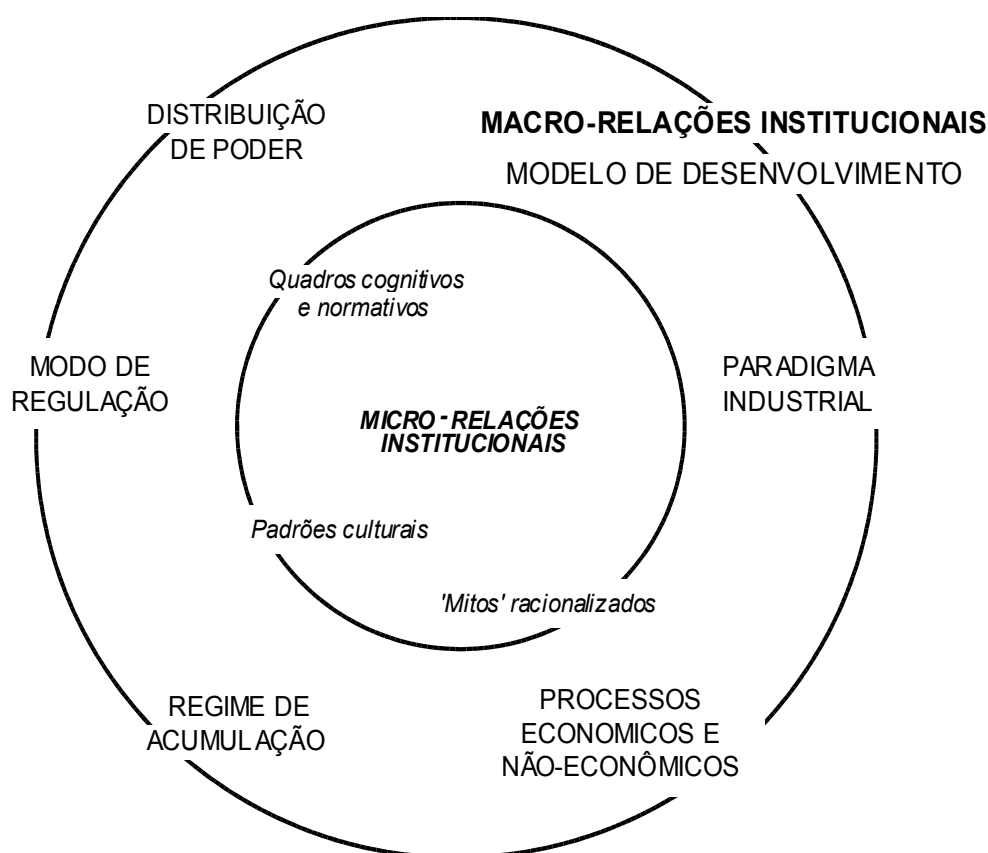
'Racionalizadas' ou não, a mudança em fatores e características institucionais só faz sentido se entendida como resultante de processos culturais, que atendem a necessidade de reassegurar normas, valores e crenças adquiridos ao longo do tempo, pois as instituições aliam estabilidade com processos altamente dinâmicos e sensíveis aos estímulos do ambiente circundante, *que possibilitam a manutenção da ordem na vida política e social*. Mesmo que não se negue a existência de comportamentos individuais oportunistas e dos dilemas da ação coletiva, é preciso inseri-los em processos históricos e culturais, no contexto de incentivos de cunho social e políticos que influenciam o comportamento institucional e dos atores, e que levam à dinâmica coletiva.

É exatamente esta aproximação entre estes dois níveis de análise que precisam ser considerados conjuntamente, caso se pretenda propor um quadro analítico que não só conceitualize, mas dê factibilidade ao processo de institucionalização, seja de uma organização ou de uma nova prática governamental. Neste sentido, propomos dois níveis de análise para o processo de institucionalização:

- 1) *dinâmica das micro-relações institucionais*, a partir de quadros cognitivos e normativos, conjunto de padrões (modelos e esquemas) culturais e 'mitos' racionalizados – fontes importantes de conhecimento sancionado, que tornam algumas instituições formais como o Estado, atores invasivos às estruturas sociais;
- 2) *dinâmica das macro-relações institucionais*, a partir do processo de evolução histórica no contexto institucional, da distribuição de poder entre os atores sociais envolvidos, sistemas de governança – aspectos que vão caracterizar a relação entre o regime de acumulação e modo de regulação predominante na sociedade.

A figura a seguir consolida esta visão proposta para o processo de institucionalização.

Figura 5 – Dinâmicas do processo de institucionalização



Fonte: elaboração própria.

Inerente a estas dinâmicas, o objetivo final de qualquer processo de institucionalização é a consolidação de sua legitimidade e hegemonia no seu campo social. O objetivo que se quer com a análise das micro-relações é aproximar os meios social e cognitivo aos procedimentos que apóiam os mitos racionalizados e esquemas de ação – a partir do pressuposto de que a institucionalização é o resultado de uma construção social. O surgimento e a imersão social de mitos racionalizados e esquemas de ação padronizados definem uma série de práticas que precisam ser melhor avaliadas (Hasselbladh & Kalinikos, 2000, p. 699-700), quais sejam:

- 1) a concepção e constituição de domínios delimitados de ação organizacional ou de um campo organizacional, tarefa possível apenas através de aspectos objetivos da estrutura social, dimensões mensuráveis e manipuláveis;
- 2) a institucionalização não se encerra com a definição de um campo social ou domínio de ação, em geral é preciso que sejam desenvolvidos padrões de atuação e desempenho, regras de conduta específicas e mecanismos de controle que

permitam a ação organizacional ser projetada, conduzida e controlada, ou seja, as propriedades que a caracterizam e a tornam reconhecida;

- 3) os meios pelos quais os objetos ou padrões de organização formal se tornam estáveis, que vão construir a ação e constituir os atores, pois não apenas sua objetivação é alcançada pelo estabelecimento de mecanismos formais de divulgação (como o discurso e a codificação formal), mas também sua subjetivação.

Através do fracionamento do processo de institucionalização em diferentes níveis pretendemos superar, por exemplo, a dificuldade observada no novo institucionalismo organizacional em relacionar aspectos concretos das organizações com todo seu arcabouço conceitual estruturado em crenças e práticas – o cuidado que se deve ter, no entanto, diz respeito a não cair em um reducionismo que desconfigure o que a abordagem institucional tem como diferencial – a compreensão de que a realidade é socialmente construída e [}“o ceticismo quanto a considerações atomistas do processo social e a (...) convicção de que arranjos institucionais e processos sociais importam” (DiMaggio & Powell, 1991, p. 3, tradução nossa), uma vez que são elas que fazem a mediação entre as estruturas sociais e o comportamento individual. Ou seja, é preciso entender as instituições exatamente para que se possa compreender o comportamento individual e suas formas de organização coletiva.

Na análise das micro-relações, o importante é considerar que as ações organizacionais são conduzidas por atores sociais e o modo como estes entendem seus papéis e conduzem suas tarefas é crucial para o processo de institucionalização. Por exemplo, é bem conhecido o processo de desenvolvimento de formas organizacionais burocráticas, em que a racionalização coincide com a descrição de tarefas organizacionais e a especificação de padrões de desempenho – mas que ocorrem em termos impessoais e descontextualizados.

Desta forma, os deveres organizacionais se tornam descolados da totalidade que constitui o indivíduo (experiências, capacidades, inclinações e idiossincrasias em geral) e são transformados em tarefas passíves de serem realizadas por qualquer 'profissional'. Sem dúvida, a transição do indivíduo para burocrata (uma função sem identidade) acontece em um contexto social de mudança dos regimes de acumulação e do modo de regulação (no macro contexto social), mas acontece também no micro-contexto das tarefas organizacionais e procedimentos descontextualizados.

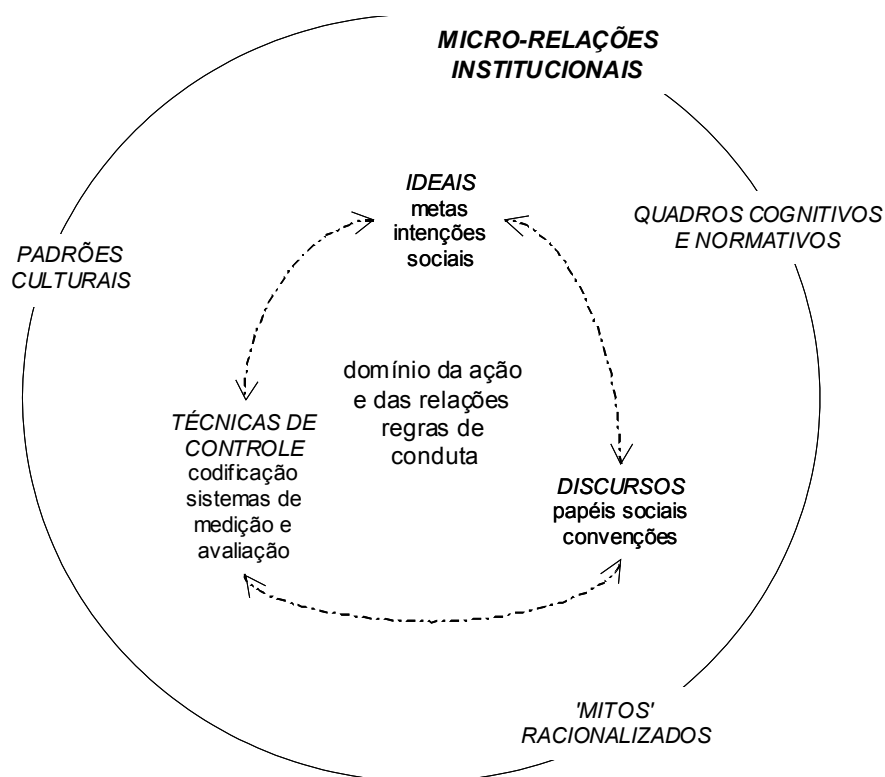
É neste ponto que as qualidades de reprodutibilidade, durabilidade e comunicabilidade da

ação organizacional adquirem importância decisiva, o que diz respeito ao grau de codificação e as formas cognitivas pelas quais as idéias, modelos e técnicas de controle são reunidas, de acordo com sua capacidade de objetivação e de serem institucionalizadas em agrupamentos específicos; passam a ser difundidas de um contexto para outro preservando sua forma inicial; e, criam condições para manter sua atualidade e assim, serem subjetivadas. Assim, a dinâmica das micro-relações institucionais deve envolver:

- 1) idéias definidas, com discurso que reflita a delimitação do conteúdo da ações e esteja acompanhado por estratégias específicas e formalizadas;
- 2) especificação das tarefas, scripts e papéis sociais envolvidos e a delineação das relações;
- 3) desenvolvimento de modelos de ação e sistemas de mensuração e avaliação.

A figura a seguir procura esquematizar estas micro-relações.

Figura 6 – As micro-relações do processo de institucionalização



Fonte: elaboração própria

Há uma distinção analítica entre idéias, discursos e técnicas de controle (Hasselbadh & Kalinicos, 2000), por conta da crescente necessidade de detalhes, precisão e dos meios

pelos quais seus conteúdos são expressos, articulados e se inserem no contexto social; em um extremo, idéias expressas por si mesmas são vagas, mas as técnicas de controle precisam apresentar com precisão as relações e atividades que procuram regular. Os mecanismos¹²⁸ que transformam as idéias em discursos e estes em técnicas de controle enquadram e compõem a realidade social.

Embora no campo das micro-relações possamos propor que sejam estes os mecanismos de institucionalização, algumas questões básicas ainda não são tão evidentes. Por exemplo, as instituições tanto podem atuar como variáveis exógenas ou endógenas na estruturação de campos organizacionais ou organizações; este aspecto constitui um problema teórico considerável. Será possível, segundo afirma alguns autores (Barley e Tolbert, 1997), que através da ação e do exercício da escolha, indivíduos e organizações possam deliberadamente modificar e mesmo eliminar instituições existentes? Apesar de não considerarmos a escolha racional como a única orientação para as ações sociais, é negável que existe um grau considerável de arbítrio em decisões organizacionais e individuais.

As instituições constituem a base material para uma formação hegemônica e uma vez que elas alocam poder, conhecimento e distribuição material e espacial, tanto restringem quanto possibilitam a adoção de certos comportamentos e procedimentos. Desta forma, a análise das micro-relações não consegue explicar completamente o processo de institucionalização, o que nos leva ao contexto das macro-relações institucionais.

Ao analisarmos estas macro-relações, novas variáveis precisam ser levadas em consideração, pois dizem respeito às características que garantem a estabilidade, difusão, durabilidade e outros aspectos que distinguem as instituições. A idéia aqui é agregar diversas abordagens institucionalistas que compartilhem uma visão mais holística (Théret, 2000) e que considerem que os atores sociais sejam capazes de agirem a partir de seus interesses, mas considerando-os

“igualmente equipados com visões de mundo diversos de acordo com suas posições e contextos sociais – seus interesses não são dados como as preferências da escola da escolha racional, mas construídas politicamente. Cálculo e cultura se combinam na constituição dos atores coletivos, na composição de instituições existentes e nas relações de poder assimétricas” (Théret, 2000, p. 1, tradução nossa).

É preciso levar em conta também a necessidade de se desenvolver mecanismos políticos e sociais que possam catalizar interesses contraditórios em uma linha unificada de ação, mas

¹²⁸ Hasselbadh & Kalinicos (2000) destacam a comunicação oral (intersubjetividade), a textualização (linguagem escrita) e codificação formal (ressalve-se apenas que a objetivação não esgota o processo de institucionalização, mas cria as bases para que as práticas sejam difundidas).

que leve em consideração a própria natureza evolutiva da sociedade e o modo como ela afeta o aparato regulatório – e proceder às mudanças necessárias.

Como vimos, um determinante crucial para definir o desempenho de qualquer sistema econômico está na habilidade de suas instituições a se ajustarem às mudanças sociais, políticas e tecnológicas, o que tradicionalmente se apresenta como a capacidade do sistema de mercado (entenda-se os agentes econômicos, firmas e indivíduos) em se ajustar a novas condições de produção. No entanto, os modelos que apontam falhas na regulação e no governo para justificar a baixa efetividade que os sistemas de intervenção governamental na economia apresentam – às vezes declinante com o tempo, outras, inadequadas desde sua proposição –, projetam mecanismos que objetivam o alcance de um equilíbrio econômico estático¹²⁹. Por esta visão, tradicionalmente se ignora o processo no qual as instituições e suas 'regras' estruturais evoluem com o tempo e modelam padrões de comportamento.

No regulacionismo francês, a correspondência entre o regime de acumulação e o modo de regulação expressa a coerência existente no modelo fordista; no entanto, ao tratarmos de uma realidade na qual este modelo não se consolidou (considerando-se o modelo fordista como um 'tipo ideal' na relação entre acumulação econômica e regulação), é mais interessante apontar para um modelo operacional, mais próximo ao real, adicionando-se nestas características o conceito de *política* (Perkmann, 1996, p. 1). Para efeito desta análise, a dimensão política então se refere:

- (a) ao princípio constitutivo dos formatos organizacionais, entendidos como o resultado de disputas sociais, e portanto, sem conotação supra-histórica¹³⁰ (Boyer, 1990);
- (b) aos formatos institucionais que moldam a acumulação capitalista e desempenho econômico e neste sentido, ligada a idéia de um compromisso institucionalizado, formalizado por modelos específicos de organização e intervenção do Estado – política de Estado;
- (c) a integralidade, na qual o modo de regulação pode ser interpretado como

¹²⁹ A partir do pressuposto neoclássico de que um sistema econômico evolui, mas salta de um estado de equilíbrio a outro, sem mudanças institucionais ou outros sistemas sociais. Mesmo quando consideram a evolução histórica, o papel das instituições e outras interferências não-rationais no mercado, como vimos com North, ainda preservam os mesmos métodos – pressupostos “*as-if*” e como meta o equilíbrio de mercado.

¹³⁰ A política aqui não é vista como uma instância acidental que representa uma contingência histórica, mas o reconhecimento de seu papel enquanto o local institucional onde ela acontece. Não se trata de adotar uma visão funcionalista do Estado, em que ele provê a coesão social necessária à acumulação capitalista, ou a supervalorização de sua qualidade como o compromisso entre forças sociais que supera seu próprio papel institucional.

correspondente a práticas hegemônicas específicas, de acordo com posições estratégicas de certas classes e grupos, no sentido gramsciano de hegemonia e blocos históricos – política integral.

Uma visão institucionalizada da atividade regulatória precisa levar em conta a noção de que um sistema econômico é a expressão de um amplo sistema social e que a evolução das instituições econômicas acontecem como resposta às mudanças na sociedade e no ambiente tecnológico. Neste contexto, os limites regulatórios¹³¹ são distintos das restrições definidas pela estágio de desenvolvimento da tecnologia ou pela escassez de recursos, por exemplo. Nas sociedades atuais, os instrumentos da regulação são necessariamente implementados através de mecanismos políticos que diferem significativamente daqueles da democracia direta, e pode levar a que interesses localizados dominem. Neste caso, a evolução de um sistema regulatório, ou seja, da explicitação das regras de funcionamento da atividade econômica, gera diferentes reações e comportamentos na sociedade, por conta do conflito de interesses e da assimetria de poder.

Entendemos que determinadas instituições, como as de natureza política, representam os arranjos necessários para regular os conflitos, que são inerentes ao regime de acumulação vigente – e, neste sentido, estas instituições passam a ter papel normativo e coercitivo, pois atuam diretamente na criação de (nova) ordem social.

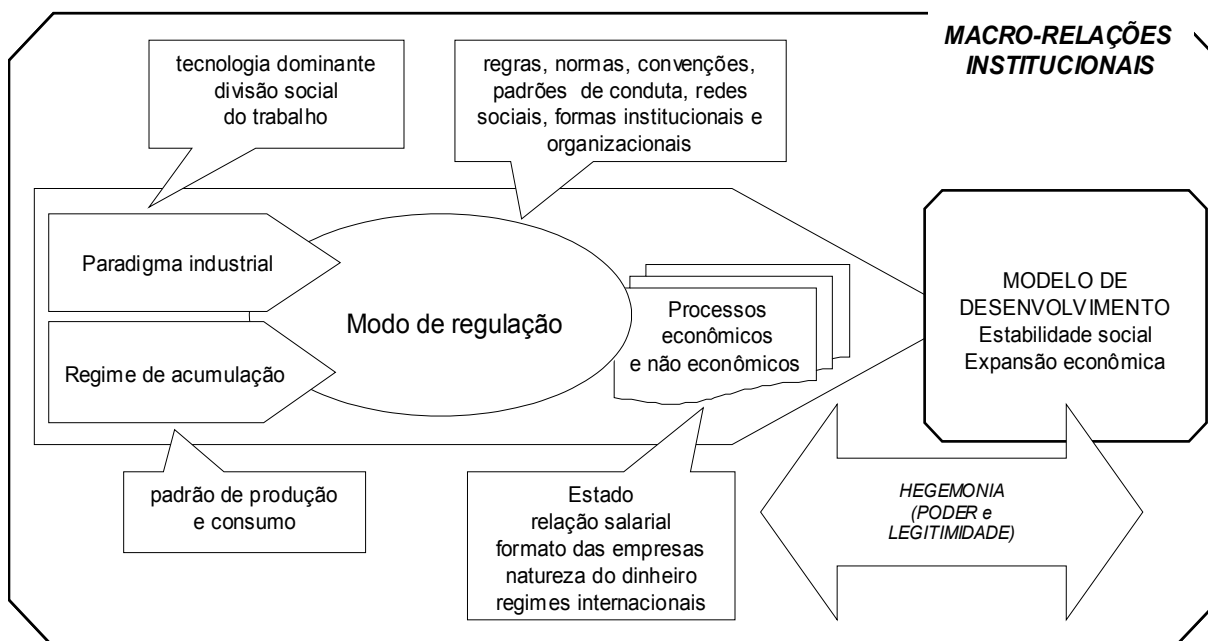
Em razão da grande variabilidade na dinâmica econômica e social, a *regularidade* do macro contexto econômico depende de uma série de apoios, forças sociais, culturais e políticas, ou seja, a combinação de práticas e instituições econômicas e não-econômicas¹³² que se tornam hegemônicas – estado no qual o modelo de desenvolvimento resultante deve apresentar a unidade decorrente da adequação entre acumulação e regulação.

Da mesma forma que apresentado para as micro-relações do processo de institucionalização, a figura a seguir procura esquematizar a dinâmica relacionada às suas macro-relações.

¹³¹Regulação como um conjunto de regras (limites, portanto) socialmente impostos sobre o leque de escolhas possíveis dos indivíduos.

¹³²O que a economia institucional define como a ambivalência das instituições, em função da oposição entre coordenação e recursos cognitivos de um lado, e conflito e recursos de poder do outro. Como um conjunto de regras operantes (*working rules*), que estabilizam a dualidade entre conflito e cooperação em todas as ações coletivas.

Figura 7 – As macro-relações do processo de institucionalização



Fonte: Adaptado de Goodwin (2001).

O conceito de hegemonia adotado para esta análise da política de regulação não pode se sobrepor a noção de política concebida como uma instância de institucionalização; também, é preciso que se agregue, de forma mais explícita, outras dimensões à abordagem, para que não fiquemos restritos aos aspectos econômicos. Para tanto, Perkmann (1996) sugere que se faça uma distinção entre políticas do Estado e as políticas em geral. Pela identificação do mecanismo de reprodução social como sendo baseada em um conjunto heterogêneo de instituições, podemos evitar a freqüente dicotomia entre políticas do Estado e políticas econômicas, uma vez que estas últimas, entendidas como parte de arranjos institucionais, não estão confinadas a instituições estatais – mas são as *práticas* de um ordenamento político, ou seja, as instituições da cidadania (Théret, 1994); assim, as instituições do Estado e do modelo capitalista de acumulação, devem se complementar com as práticas políticas e sociais. A questão política não configura de forma estanque na totalidade social, mas perpassa as estruturas sociais e econômicas, e possui sua própria substância e lógica.

A hegemonia, neste sentido, é estabelecida sobre um conjunto de práticas fixas, mas temporárias, moldadas por diferentes regimes de acumulação, e outras ações do Estado. Ela pode atuar sobre tensões sociais, normalizando-as em processos regulares de conflitos. O conceito do *modelo de desenvolvimento* representa esta unidade, pois a hegemonia garante a estrutura social sobre a qual a regulação está baseada, em uma conjuntura

histórica específica; desta forma, o processo de regulação adquire a natureza do conjunto de práticas hegemônicas, sedimentada em formas institucionais. Basicamente, se refere ao grau de correspondência entre a dimensão estratégica de uma determinada formação social e os processos econômicos que escapam de um total controle e compreensão; segundo Perkmann (1996) um exemplo desta ligação entre dimensões estratégicas e estruturais é a permanente reestruturação que acontece nas economias industrializadas.

A hegemonia se torna a outra face da regulação: ela assegura a estrutura social sobre a qual o modo de regulação se baseia, em uma conjuntura histórica específica. Esta perspectiva amplia o espectro para investigar a construção de instituições e a mudança institucional, pois as crises sociais, por exemplo, não são definidas como resultado apenas da quebra de parâmetros de acumulação – ela são geradas tanto pela crise no modo de regulação, quanto em seu próprio projeto hegemônico.

Para analisar detalhadamente a questão regulatória em seu contexto institucional e setorial, propomos a elaboração de uma matriz de seu quadro institucional, que leve em consideração os dois níveis do processo de institucionalização identificados, vis-a-vis as dimensões que conformam a integralidade da sociedade: *dimensão política, social e econômica*. Estas três dimensões irão ser retomadas na elaboração do modelo final para análise, apresentada no Capítulo 5.

3. DO ESTADO DO BEM ESTAR SOCIAL AO ESTADO REGULADOR

A década de 1980 apresentou uma série de eventos fundamentais que mudaram o cenário político e econômico em quase todos os países latino-americanos. A profunda crise econômica emerge ao mesmo tempo em que o processo de redemocratização se estabelece. A crise econômica pode ser resumida como resultado dos choques do petróleo ainda da década de 1970, que culmina com a exaustão do modelo desenvolvimentista baseado na substituição de importações. Se em outras épocas nos países em desenvolvimento, as crises econômicas levavam a imposição de modelos autoritários, neste momento o retorno a um regime democrático foi sustentado e manteve-se fortalecido. No entanto, ainda continua tema fundamental no processo de crescimento do país a ausência de relação entre o desenvolvimento econômico e a inclusão de grande parcela da população à margem dos mercados e sistemas produtivos.

Este contexto geral da América Latina sem dúvida aplica-se integralmente ao Brasil. Também, o que caracteriza este período dos últimos 20, 30 anos, tem sido o ressurgimento do liberalismo econômico, tanto como a forma dominante da política econômica, quanto uma ideologia política. De acordo com Considine e Lewis (2003), os primeiros efeitos desta onda global podem ser sintetizados pela pressão para redução do emprego público e a privatização de atividades até então centrais aos governos. No início dos anos 90, uma segunda onda de reforma neoliberal começa a tomar forma a partir do desenvolvimento de teorias baseadas em incentivos, nos moldes no setor privado, para a estruturação interna de organizações públicas. Sob estas condições, a prestação de serviços públicos como se conhecia foi substituída pela relação cliente-fornecedor, com o objetivo de proporcionar melhores resultados através de conceitos empresariais; a mais recente direção destas mudanças surge do destaque às parcerias estratégicas e a colaboração entre o setor público e privado, sob forma de redes integradas, que se imagina terão maior agilidade nas decisões e flexibilidade na prestação/execução das atividades, mas preservando-se formas mais transparentes de *accountability* do que o obtido com as privatizações.

O que se pode depreender destas breves constatações tornam mais complexo ainda o processo de emergência do que se convencionou chamar de Estado regulador, em contraponto ao Estado empresário, desenvolvimentista, ou, em países desenvolvidos, Estado do bem estar social. Apesar destas três últimas denominações compreenderem diferentes ênfases no escopo de atuação do Estado, a característica geral deste grupo fundamenta-se na importância que se dá a diferentes formas de intervenção pública na economia – nos dois primeiros, na promoção da atividade econômica, e no último, com

impacto evidente nas questões sociais. Segundo Majone (1999), a intervenção do Estado na economia pode acontecer com um destes três objetivos:

- 1) redistribuição de renda;
- 2) estabilização macroeconômica, e;
- 3) regulação de mercados.

Todos os Estados modernos atuam nestes três tipos de intervenção; no entanto, o peso relativo destas funções varia de acordo com o país e seu momento histórico. O Estado do bem estar social caracteriza-se pela ênfase em políticas públicas voltadas a redistribuição de renda e estabilização macroeconômica, a partir de seu papel planejador e produtor direto de bens e serviços. A base da legitimidade destas políticas, de acordo com a economia do bem-estar, fundamenta-se pela existência de falhas de mercado¹³³ (monopólios, informação incompleta, distribuição inadequada ou insuficiente de bens públicos, e externalidades negativas em geral). A partir da década de 1970, sua legitimidade passa a ser questionada, em função da crise econômica que gerou, mesmo em países desenvolvidos, a elevação de taxas de desemprego e inflação. As políticas do Estado de bem estar social passam a ser associadas com este desempenho econômico insatisfatório. Neste período, a teoria da escolha social conclui que são falhas do governo as responsáveis pelo fracasso do modelo; como vimos, tal avaliação, construída a partir do pressuposto do comportamento individual racional, conclui que cidadãos-consumidores, políticos maximizadores de voto e burocratas maximizadores de orçamento, se tornam instrumentos de grupos de interesse – portanto, as falhas de mercado surgem a partir da própria intervenção estatal, que ao invés de corrigi-las, passa a estimular seu surgimento.

Surge então o Estado regulador, contratual, ou ainda, mínimo. Estes adjetivos para o Estado destacam uma função de destaque em governos contemporâneos: avaliar, contratar, regular e viabilizar atividades, não mais executar e prover. Não se trata do Estado liberal por excelência, mas sem dúvida, marca o declínio do Estado do bem estar social como se conhecia¹³⁴. A idéia de um Estado regulador situa-se no centro de um leque de configurações que destaca por um lado a intervenção completa do Estado até, em seu extremo oposto, a adoção integral da noção de equilíbrio gerada pelo livre mercado, mas que mesmo em sua posição central, comporta um grande conjunto de opções a sua ação

¹³³O pressuposto reside na idéia da eficiência alocativa, na qual sob condições de competição perfeita, os mercados levam a alocação ideal de recursos, nos termos do ótimo de Pareto; quando as condições de validade do teorema não são satisfeitas, ocorrem as falhas de mercado (Majone, 1999, p. 7).

¹³⁴Ao menos nos países desenvolvidos, já que no Brasil e outros países subdesenvolvidos, nunca se conseguiu garantir seguridade social universal de forma efetiva.

regulatória. O Estado essencial representaria o equilíbrio entre um aparato nem mínimo ou máximo, mas suficiente e necessário para atender as demandas de seus diversos atores sociais.

O Brasil claramente vem seguindo esta receita; grande parte das recentes análises sobre o processo de transformação do Estado brasileiro aponta para a adesão do país a um movimento mundial de redução da estrutura burocrática pública que se justifica pela necessidade de ajuste fiscal, mas também pela constatação de uma capacidade declinante do modelo intervencionista estatal em produzir resultados econômicos e sociais adequados. Sem dúvida, esta discussão permeou a recente reforma do aparelho do Estado conduzido durante toda a década de 90 no país.

É interessante destacar a importância do discurso oficial em torno do tema; lembramos que os processos pioneiros e mais profundos de mudança ocorridos em outros países, se deram com a ascensão de governos conservadores no início dos anos 80 (Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra), obcecados pela necessidade de redução do aparato público, com grande ênfase no desmonte do *welfare state*, embasados pela crença na superioridade dos mecanismos de mercado para condução de negócios públicos ou privados.

No Brasil, a propalada reforma administrativa, conduzida sob a influência da chamada ‘nova administração gerencial’, proposto para mudar o ‘paradigma’ burocrático na gestão pública, contém características distintas. É inegável o papel da intervenção governamental na criação da infra-estrutura produtiva no país, desde meados do século passado; no entanto, não se pode afirmar que houve no país um efetivo Estado de bem estar social que por si só comprometesse a capacidade de investimento público e privado. Certamente, as causas da crise fiscal extrapolam as deficiências nos mecanismos de seguridade e proteção social existentes.

A ineficiência do aparato administrativo reflete mais fielmente parte expressiva da realidade – excessiva centralização federal, estruturas organizacionais totalizantes e ineficientes, quadro de servidores desmotivado e sem qualificação, empresas públicas sem controle nem resultados objetivos e todas as demais avaliações bem conhecidas. Com isto, queremos afirmar que o pressuposto gerador da mudança não é único, sendo distinto do contexto de países desenvolvidos. A própria idéia de adotar o termo “paradigma” para designar os diferentes modelos de gestão pública – esgotamento do modelo burocrático e surgimento de um “novo” modelo público gerencial – imprime características bem discutíveis ao conteúdo deste último considerando-se o cenário nacional e as especificidades da

burocracia local¹³⁵.

Certamente, o fracasso generalizado dos ideais socialistas, que marcadamente influenciaram a construção do aparato de proteção social em países desenvolvidos, contribuiu para reforçar o discurso que justifica a adoção de uma saída comum liberalizante a todas as sociedades que queiram atuar em um mundo globalizado, ou seja, a redução do aparato estatal e adoção de modelos economicistas para a produção e suprimento de bens e serviços públicos.

Conforme afirma Majone,

“não importa se essas críticas são sempre justas ou empiricamente embasadas; o fato é que um número crescente de eleitores foi convencido por elas e se dispôs a apoiar um novo modelo de governança que incluísse a privatização de muitas partes do setor público, mais concorrência em toda a economia, maior ênfase na economia no lado da oferta e reformas de longo alcance no Estado do bem estar.” (1999, p 8).

Box *et. al.* (2001, p. 608), ao comentar a relação entre a democracia norte-americana e este novo setor público pressionado a adotar valores e técnicas do mercado privado, afirma que falta à sociedade o conhecimento e influência política que dê às novas estruturas públicas o mandato para que estas possam resolver graves problemas que persistem, como pobreza, educação de baixa qualidade, desigualdade racial e de gênero, oferta desigual de serviços de saúde, violência, desequilíbrio ecológico etc. Esta impotência popular ocorre por conta de barreiras claras: controle das informações, interferência de grupos de interesse e elites econômicas na formulação de políticas, a persistente inércia das organizações e a resistência dos próprios *experts* da área a mecanismos transparentes de governança democrática.

Ou seja, a adesão pública às mudanças nos países que assumiram a realização de reformas estruturais aparenta refletir a assunção por parte da sociedade, da existência de um equilíbrio entre a estabilidade da democracia e eficiência da administração pública, ou seja, considera-se que a escolha democrática de seus representantes torna verdadeira a competência para resolver tecnicamente as demandas postas. Este suposto compromisso

¹³⁵O discurso da mudança de paradigma pretende indicar a substituição de um conjunto de princípios e pressupostos que embasa uma corrente teórica por outro, distinto; a mudança de paradigma representa a superação de um corpo de conhecimento, um salto qualitativo significativo, pois se demonstra que novas evidências fizeram avançar a ciência; este é o conceito desenvolvido por Thomas Kuhn (1962), em sua história do pensamento científico (especificamente, das ciências físicas e naturais). É legítimo que se conteste que a nova administração gerencial represente um novo 'paradigma': sem dúvida, apresenta-se como uma abordagem administrativa alternativa, mas não ao tipo ideal burocrático weberiano; até que ponto consolida uma 'descoberta' científica e um avanço no conhecimento?

baseia-se em dois pressupostos implícitos que devem ser trazidos à tona para reflexão:

- 1) os cidadãos possuem o conhecimento (minimamente) necessário das questões tratadas pelo setor público e mais, conhecem os mecanismos institucionais pelos quais podem interferir diretamente nestas mesmas questões;
- 2) o resultado de eleições democráticas representa a agregação das vontades populares e portanto, assegura a legitimidade das ações governamentais.

O quadro colocado por este movimento reformista coloca a ação pública sob a perspectiva de uma democracia liberal clássica, com sua ênfase na liberdade individual frente ao poder do Estado. O indivíduo é considerado como um ator econômico propenso a acumular riqueza, independentemente de qualquer controle social ou definições coletivas quanto ao sentido de 'bem público'; o contraponto se faz com a tradição republicana de democracia, com sua ênfase na natureza social do indivíduo e na construção coletiva da sociedade.

Neste sentido, para contextualizar esta discussão inicial é relevante apresentarmos a natureza intrínseca do Estado: ele pode ser definido tanto como a materialização mediadora das relações sociais, quanto como a instância política que articula um sistema de dominação social, através de um conjunto interdependente de instituições que explicitam a distribuição de poder e portanto, as fontes de dominação política. No nosso entender, o Estado deve ser analisado a partir desta sua dupla natureza, instância de articulação das relações sociais abstratas e também locus por excelência do aparato institucional representado por organizações burocráticas, os atores concretos desta instância. A partir deste duplo papel e como organização complexa com suas dimensões organizacionais, administrativas e sociais, articuladas em instâncias autônomas mas complementares, a situação de indefinição e fragilidade institucional de países subdesenvolvidos como o Brasil, pode ser mais bem elucidada.

Não podemos analisar o Estado como instância independente e autônoma em relação à sociedade; ao considerar este afastamento como premissa, se distanciam os processos políticos dos atores sociais, reais participantes desta arena. Não existe este distanciamento entre as instituições, a administração pública e a sociedade. Tudo faz parte da complexidade de inter-relações políticas e sociais, onde a participação efetiva da sociedade é fundamental para romper com o círculo vicioso da fragilidade institucional.

Ligada de forma intrínseca à concepção de Estado, a questão do poder assume posição primordial por ser o elemento de ligação entre Estado e a Sociedade. Na análise jusnaturalista, a formação do Estado é o condutor da sociedade de um estado de natureza,

de barbárie, para a civilização, seu estado da razão. Na ótica weberiana, o poder possui duas bases possíveis de apoio; uma delas, a coerção, pode ser explícita, ou implícita; a outra fundamenta-se na autoridade, classificado em seus tipos-ideais racional-legal, carismático e tradicional. Este poder weberiano se entende como a possibilidade de se impor a vontade de pessoas ou grupos sobre outros, mesmo que haja resistência destes últimos. Não só o poder econômico está em jogo, mas também uma questão maior, o status (prestígio) que o acompanha. Segundo Motta (1987, p. 9),

"A organização, as instituições, os valores, as crenças e as normas de uma sociedade passam necessariamente por transformações que alteram as relações de dominação em seu interior."

Assim, o Estado se forma pela dominação de uma sociedade ou parte dela sobre outra, por consentimento ou por violência, conforme definição weberiana (Weber, 1999). No caso das organizações formais, elas se confundem totalmente com o aparelho estatal; a burocracia se revela instrumento e agente último de dominação e acaba por se equivaler com sua própria estrutura organizacional, sob a forma de um aparato administrativo. Isto é claro no processo de formação de um Estado nacional, que tem por característica particular o desenvolvimento de uma rede sistematizada de instituições, órgãos estatais e organizações produtivas, identificadas com as classes hegemônicas que mantêm o controle das relações existentes nesta rede, através de instrumentos racionais de controle, como os burocráticos.

Na análise funcionalista de Merton (s.d., p. 23), se explicita a relação entre Estado e burocracia:

"... o tipo ideal de tal organização é a burocracia. Com a burocratização crescente, torna-se claro para todos que queiram ver, que o homem é controlado em alto grau pelas suas relações sociais com os instrumentos de produção. Isto já não é apenas um axioma do marxismo, mas um fato inflexível a ser resolvido por todos, inteiramente à parte das suas convicções ideológicas. é preciso que a gente seja empregada pelas burocracias a fim de viver. A burocracia é a administração que evita quase completamente a discussão pública de suas técnicas, embora se possa discutir suas diretrizes. [...] a disciplina é fundamental, e ela só pode ser eficiente se os padrões ideais forem apoiados por fortes sentimentos da limitação da autoridade e da competência de cada um, e a execução de atividades de rotina. O molde de personalidade do burocrata é formado em torno de uma norma de impersonalidade. O burocrata, em "parte". sem considerar sua posição dentro da hierarquia, age como representante do poder e do prestígio de toda a estrutura. O conflito dentro da estrutura burocrática surge da situação oposta, a saber, quando as relações personalizadas substituem as relações impessoais estruturalmente exigidas. A

substituição do tratamento impessoal pelo pessoal dentro da estrutura, sofre desaprovação geral e é caracterizada por tais epítetos como corrupção, favoritismo, nepotismo, bajulação etc."

A legitimação desta estrutura burocrática da organização se dá por várias vias já descritas por Weber, como pela coerção, manipulação etc. Nos parece, entretanto, que no atual estágio de desenvolvimento capitalista e complexificação crescente do aparato estatal, a legitimação se consolida principalmente pela razão instrumental, que nada mais é que o conhecimento técnico consagrado pela lógica da modernização. Inclusive para cumprir a regra da impersonalidade que molda o burocrata, a técnica, neutra e eficiente, é fundamental. Nesta relação entre técnica e neutralidade aparente reside o poder.

O poder gerado pelo fator econômico, aliado a uma condição de fonte de status e prestígio, se legitima. Neste aspecto também a organização estatal se identifica com empresas privadas, na técnica e na inevitabilidade da estrutura burocrática de produção e controle. A crescente racionalização dos processos produtivos, para satisfazer padrões econômicos e políticos impostos exige crescente disciplina, sempre restringindo e tolhendo condutas (pessoais ou não) diferenciadas que ocorram fora das normas pré-estabelecidas.

Weber influenciou nas correntes teóricas institucionalistas mais recentes, pois seu trabalho foi permeado pela análise de regras e comportamentos baseados em costumes tradicionais, que se transformam em um conjunto de regras formais e legais e passam a definir estruturas econômicas e sociais. Sua clássica tipologia dos sistemas de dominação baseia-se nos três fundamentos da legitimidade pelos quais se exerce a coerção: poder tradicional, carismático e racional-legal. Elas diferem basicamente pelos sistemas de crença ou regras culturais existentes na sociedade, ou seja, Weber sempre destacou a importância da formação histórica na definição de sistemas sociais e econômicos. Para ele, o comportamento econômico racional, por exemplo, é uma variável e não um pressuposto. Neste sentido, com base na idéia da sociologia como uma ciência da ação racional¹³⁶, a importância de sua obra para o institucionalismo mais crítico decorre não só pelo seu valor intrínseco, das verificações empíricas e procura por uma maior racionalidade na pesquisa social científica, mas pela própria preocupação quanto as conseqüências de um fenômeno que observou de perto na Alemanha do início do século XX: o crescente poder da burocracia (que equivale às organizações racionais modernas) sobre a sociedade¹³⁷. Para

¹³⁶Tragtenberg (1985, p.111) identifica a tipologia de ação social weberiana, dividida por seus vários níveis: "a. onde o indivíduo age em função de uma situação concreta; b. onde a ação é prescrita conforme regras determinadas, cuja forma extrema se dá no Exército; c. onde a ação ocorre por uma compreensão informal das regras, menos rígida que no segundo caso, mas mais estável e precisa que as orientações imprevistas do primeiro."

¹³⁷A centralidade de suas observações ainda é válida, como veremos ao analisar a chamada nova

Weber, o processo de racionalização corresponde a um processo de dominação.

Tragtenberg (1985, p. 163) quando analisa criticamente nos avanços tecnológicos a aparente função de melhorar as condições de trabalho e a própria qualificação da mão-de-obra, diz que,

"[...] qualquer mudança na estrutura da mão-de-obra ocasionada pela revolução tecnocientífica leva a uma transferência da não-especializada à novas áreas, aumentando a disparidade entre a classificação conforme o trabalho e conforme a classe social, entre o dinamismo da estrutura de trabalho e suas limitações impostas pelas relações de propriedade onde temos a depreciação do capital em consequência do progresso tecnológico."

Por tudo isso, entendemos que sem que se introduzam mudanças estruturais, a racionalidade técnica acaba por agravar as diferenças e condições de classe, onde a figura do burocrata cumpridor impessoal de normas técnicas é a excelência e a hierarquia a regra principal. A relação do Estado com este processo de legitimação do conhecimento técnico e instrumental é explicitada pela lógica tecnoburocrática. É também através do Estado que o poder da classe dominante se manifesta. Numa simplificação da análise marxista, existe uma relação densa e estreita entre capitalismo e Estado, na qual este último foi historicamente funcional à acumulação das classes dominantes.

A partir desta visão da relação entre Estado e Sociedade, o que surge como tarefa para as teorias organizacionais no estudo desta macroestrutura complexa é tentar desvendar, através de novas elaborações e reflexões teóricas e práticas, as demandas desta realidade agora mais visível, tanto na esfera pública quanto na privada. Como Habermas (1984) propõe, reinscrever o Estado e portanto, também uma dimensão administrativa maior, numa esfera em que a política deixasse de ser apenas a expressão de uma razão instrumental e técnica, de modo a assegurar uma melhor integração social.

O Estado contemporâneo contribuiu diretamente para que a própria distinção entre a esfera pública e privada fosse relativizada, pois enquanto responsável pela manutenção das relações produtivas, a dinâmica das forças hegemônicas que constantemente se alteram, conseqüentemente modifica sua própria composição de forças e tomam menos visíveis os limites e o alcance de seus aparelhos. O Estado, considerado como categoria apenas teórica, ou como um fenômeno real que interfere no nosso cotidiano, acaba o centro de atenções de nossa época, onde a existência de uma crise geral de produção econômica e

administração gerencial, preconizada como solução para a superação da estrutura burocrática do Estado.

social atinge não só o terceiro mundo mas também países desenvolvidos, em tais proporções que quaisquer análises e soluções propostas acabam permeadas pela própria incerteza e nebulosidade existente em um campo teórico ainda mal resolvido, seja pela corrente marxista ou pela visão liberal, que trabalham o fenômeno contemporâneo do Estado capitalista.

A tendência existente no Estado democrático moderno, na análise de Offe (1984a; 1984b) está na individualização da sociedade, pela perda da noção de coletividade. Para evitar o declínio das conquistas alcançadas, deve-se buscar a construção de uma aliança política forte e unificada, dificultada justamente pela fragmentação e individualização de interesses. Assim, temos o Estado como fator de coesão da sociedade, não importando os meios que utiliza para obtê-la – o Estado como um sistema político de dominação, com ênfase no estudo e análise da esfera política e jurídico-legal, ou ainda, Estado como um conjunto de instituições e organizações complexas, que eventualmente se chocam na manutenção do poder, uma faceta da sociedade capitalista atual. Nesta última possibilidade, complementando a questão da tendência à individualização, se observa um importante fenômeno: o conceito de hegemonia se perde: não há mais um bloco hegemônico de poder, que já foi representado pelo Estado absolutista e pela burguesia industrial.

A fragmentação da hegemonia fragmenta também a análise. O que é hegemônico na sociedade hoje em dia? Qual a classe dominante? O que predomina é o capital comercial, industrial, a classe política? Não se pretende, porém relativizar o conceito de Estado, o que se justifica pela própria complexidade de sua organização. Ao contrário, estudar o Estado dentro de sua nova dinâmica de funcionamento e com a fragmentação de hegemonias, pode apontar caminhos para o entendimento e talvez, da liberação da crise atual e da própria rotinização desta crise. Esta rotinização de fato relativiza questões graves, que acabam por confundir crise de Estado com a crise administrativa do Estado, esta última relacionada a seu aparelho, enquanto gerador e gestor da administração das diversas organizações públicas. A crise de Estado, no entanto, nos parece estar vinculada ao seu próprio contexto de formação histórica.

3.1. O Contexto Institucional de Formação do Estado Brasileiro

Não se pretende neste tópico resgatar todo o histórico de formação do Estado brasileiro, por motivos óbvios. No entanto, é essencial que destaquemos alguns aspectos relevantes que justificam a origem de uma série de questões que hoje devem ser postas quando

discutimos a questão do controle público e social a ser exercido sobre serviços e empresas privatizadas.

Sob o ponto de vista da análise institucional – nos moldes da visão do institucionalismo crítico – é importante que as características específicas que moldam a relação Estado e sociedade no Brasil sejam destacados não apenas do ponto de vista histórico de sua formação, mas também da continuidade, surgimento e desaparecimento das representações socialmente construídas da realidade (no sentido proposto por Berger e Luckmann, 1985), que transcendem ao momento histórico e permeiam o imaginário e a realidade da sociedade, e portanto de suas instituições.

Uma forma relevante desta representação da realidade pode ser traduzida com o surgimento de *mitos*. O interessante é que a idéia do mito se contrapõe ao racionalismo científico, econômico e político que, se apregoa como resultado dos avanços contemporâneos. Certamente este pensamento mítico age sobre a esfera do pensamento político, no qual dificilmente as condutas poderiam ser caracterizadas como estritamente racionais. Isso gera um abismo entre o conhecimento técnico-científico e a vida prática, social, e, eventos, fatos e instituições se tornam mitos, mas desde que preservem seu véu de racionalidade, para que se satisfaça a modernidade e racionalidade (Komatsu e Vironda, 1989). Ansart (1978, p. 23) define mito como “*a experiência cotidiana, o imaginário vivido, o modo de relação dos homens consigo mesmos, com o mundo e com o outro*”. O mito tem portanto o papel de fornecer parte substancial da rede de significados, das relações entre fatos e ações e situações. Revela a ordem da sociedade, seu modo de pensar em um determinado momento da história.

Segundo Chauí (2000), os mitos, em seu sentido antropológico, são narrativas que representam soluções imaginárias para tensões, conflitos e contradições, as quais não teriam resposta na realidade concreta. E pode-se acrescentar que os mitos também equivalem a crenças, conflitos e contradições que *não* apresentam solução no mundo das representações – ou seja, *orientam* determinado comportamento ou *justificam* determinado evento e portanto, não se opõem à nossa maneira de pensar, na verdade mantém-se presente nela. Os mitos, e os ritos que são construídos para sua manutenção são referências fundamentais na formação e fundação¹³⁸ da identidade de grupos, organizações

¹³⁸Chauí (2000, p. 9-10) ainda distingue a noção de fundação e formação: a formação refere-se “*não só às determinações econômicas, sociais e políticas que produzem um acontecimento histórico, mas também em sua transformação e portanto, na continuidade ou na descontinuidade dos acontecimentos, percebidos como processos temporais. Numa palavra, o registro da formação é a história propriamente dita, aí incluídas suas representações, sejam aquelas que conhecem o processo histórico, sejam as que o ocultam (isto é, as ideologias)*.”; por outro lado, “*a fundação se refere a um momento passado imaginário, tido como instante originário que se mantém vivo e presente no curso*

e de toda sociedade¹³⁹. Mitos são racionalizados, e construções racionais são mitificadas – são facetas do pensamento humano.

3.1.1. A formação da identidade nacional, primeiros mitos, mitos recentes

Ao tratar da formação da identidade nacional brasileira, Chauí (2000, pp. 14-27) afirma que ao final do século XIX¹⁴⁰ o Estado se consolida como o espaço das inclinações e práticas políticas no qual a consciência política do cidadão se forma, a partir de referências 'universais' como a idéia de nação e civismo – o que permite ocultar distinções entre classe social e nação.

do tempo, isto é, a fundação visa a algo tido como perene (quase eterno) que traveja e sustenta o curso temporal e lhe dá sentido. [...] O mito fundador oferece um repertório inicial de representações da realidade e, em cada momento da formação histórica, esses elementos são reorganizados tanto do ponto de vista de sua hierarquia interna (isto é, qual o elemento principal que comanda os outros) como da ampliação de seu sentido (isto é, novos elementos que vêm se acrescentar ao significado primitivo). Assim, as ideologias, que necessariamente acompanham o movimento histórico da formação, alimentam-se das representações produzidas pela fundação, atualizando-as para adequá-las à nova quadra histórica. É exatamente por isso que, sob novas roupagens, o mito pode repetir-se indefinidamente.”

¹³⁹Podemos afirmar que o individualismo é uma característica cultura mais aplicável às sociedades relativamente isoladas de preocupações referentes a sua segurança. Lockhart (1999) afirma que o Estados Unidos é um exemplo típico de uma cultura pouco hierarquizada, reflexo de seus primeiros imigrantes, que fugiam das consequências de sociedades muito hierarquizadas; a pronta obtenção de uma nova condição de proprietários deu apoio a realização de práticas liberais, impraticáveis na Europa; as colônias americanas então foram fundadas em variações do governo representativo e virtudes cívicas, reforçadas pela Guerra da Secessão, que desmoralizou ainda mais ideais hierarquizantes. Subseqüentemente, a predisposições prévias para o individualismo foram institucionalizadas em sua Constituição, e o relativo isolamento de outras sociedades poderosas ajudou a que individualistas mantivessem seu domínio, embora não como um monopólio. A influência do individualismo é crucial para o desenvolvimento e sustentabilidade dos direitos individuais. Indivíduos, uma vez dotados destes direitos, produziram visões sobre o progresso social sem precedentes. Esta visão emprega liberdade pessoal e eficiência de mercado, dirige o progresso tecnológico que permite a prosperidade econômica. Esta combinação de instituições é única para o individualismo (Olson, 1993). Segundo Vaughan (1998), a tendência em se priorizar a visão da escolha racional para os mecanismos de escolha racional das organizações (públicas e privadas) se origina em uma crença fundamental da cultura norte-americana: o valor dado ao individualismo, que coloca a responsabilidade pela ação, accountability e responsividade nos indivíduos, e não sobre estruturas. Esta crença cultural tem sido reforçada por pesquisas sócio-legais de variáveis estruturais que relaciona, por exemplo, trabalhadores *withe-collar* com formas de má-conduta organizacional, estudos quantitativos em corporações que tem identificado correlações consistentes entre competição, danos econômicos e comportamento individuais violativos. Esta relação persistente entre danos econômicos e comportamento violativo têm dado credibilidade a modelos de decisão baseados no cálculo amoral, que diz que quando as organizações experimentam tensões estruturais para o alcance de metas, indivíduos agem em seus papéis organizacionais, pesam os custos e benefícios de suas ações, escolhendo violar leis e regras para que atingir metas estabelecidas.

¹⁴⁰Não é objeto deste trabalho aprofundar o processo de formação histórica do Estado moderno, apenas reforçar as origens históricas de características que marcam a construção da relação entre as instituições formais e a sociedade civil no Brasil; por exemplo, Chauí (2000) resume que a idéia unificadora de nação surge somente ao final do século XIX, mas impregnado da *percepção de que sempre havia existido*, por conta de valores patrióticos com os quais foi identificado (p. 19).

A identidade nacional se constrói a partir da diferença, do que é externo, enfim, daquilo que nos falta ¹⁴¹. Toma como critério *“algumas determinações internas da nação, que são percebidas por sua referência ao que lhe é externo”*, ou seja, a identidade é construída a partir das diferenças; *“seu núcleo essencial é, no plano individual, a personalidade de alguém, e, no plano social, o lugar ocupado na divisão do trabalho, a inserção social de classe”* (Chauí, 2000, p. 15), ou seja, a identidade nacional se concebe como a relação (harmoniosa ou conflituosa) entre o individual e o social e na relação interna do próprio social. Assim, ao contrário do caráter nacional¹⁴², a ideologia da identidade nacional percebe a sociedade como incompleta, pois pressupõe a relação com o diferente – e no caso brasileiro, o diferente é o outro,

“são países capitalistas desenvolvidos tomados como uma unidade e uma totalidade completamente realizadas.” É pela imagem do desenvolvimento completo do outro que a nossa *“identidade, definida como subdesenvolvida, surge lacunar e feita de faltas e privações”*. (Chauí, 2000, p. 27).

O período-chave para a formação desta chamada ‘identidade nacional’ está entre as décadas de 1950 a 1970, auge do chamado Estado desenvolvimentista. Chauí (2000, p. 27-28) ainda resume quais são os traços da sociedade brasileira a partir desta ótica:

- 1) *ausência de uma burguesia nacional plenamente constituída, tal que alguma fração da classe dominante possa oferecer-se como portadora de um projeto hegemônico, não tendo, portanto, condições de se apresentar como classe dirigente; há um ‘vazio’ no alto;*
- 2) *ausência de uma classe operária madura, autônoma e organizada, preparada para propor um programa político capaz de destruir o da classe dominante fragmentada, [...] e tende a se desviar de sua tarefa histórica, caindo no populismo; há um ‘desvio’ embaixo;*
- 3) *presença de uma classe média de difícil definição sociológica, mas caracterizada por uma ideologia e prática heterônomas, oscilando entre atrelar-se à classe dominante ou ir a reboque da classe operária;*

¹⁴¹Diferente da ideologia do caráter nacional, sempre pleno e completo, totalizante, pois se constitui da união de *‘traços coerentes que formam a natureza humana do brasileiro’* – por exemplo, a idéia de que o povo brasileiro, uma vez formado pela união de raças, faz com que a sociedade (mestiça, em sua totalidade abstrata) desconheça o preconceito racial.

¹⁴² Dacin (1997) nota a ausência de uma definição plausível e científica de nacionalismo; do ponto de vista antropológico, afirma que o nacionalismo é extremamente difícil de definir ou codificar porque, em essência, ele é uma ‘comunidade imaginada’; nesta comunidade imaginada, todos os seus membros tem um entendimento de coletividade e fraternidade; enquanto nacionalidade é usado para designar um grupo de pessoas que compartilham uma linguagem, cultura e história, o nacionalismo vai além, referindo-se a um processo histórico e seus valores, crenças, princípios, e ideais, implícitos neste processo. O nacionalismo envolve elaborações intelectuais que apóiam uma doutrina de massa; o nacionalismo promove normas de conduta e as expectativas para conformidade a estas normas.

- 4) *as duas primeiras ausências e a inoperância da classe média criam um vazio político que será preenchido pelo Estado, o qual é, afinal, o único sujeito político e o único agente histórico;*
- 5) *a precária situação das classes torna impossível a qualquer delas produzir uma ideologia, entendida como um sistema coerente de representações e normas como universalidade suficiente para impor-se a toda a sociedade. Por esse motivo, as idéias são importadas e estão sempre fora do lugar."*

O que se destaca neste resgate da relação Estado-sociedade no Brasil é a forte presença de uma tradição autoritária, herança histórica de um passado colonial e escravocrata. A estrutura hierárquica e verticalizada da sociedade reflete na construção de nossas instituições, como nos mostra claramente os trabalhos clássicos de Holanda (1981) e Faoro (1989), por exemplo.

Diversos movimentos contribuíram para consolidar as instituições e 'verdades' que até hoje fazem parte do imaginário da sociedade brasileira. Do Brasil pós-independência, retemos a lembrança do *verdeamarelismo*, que formava a '*ideologia da dependência consentida*' (Singer, 1998). Chauí (2000) nos lembra que o *verdeamarelismo* criou a imagem que celebra as virtudes do país a partir das riquezas naturais e da vocação essencialmente agrária, que de fato, reflete o regime de acumulação vinculado ao sistema colonial do capitalismo mercantil – como colônia para exploração de atividades agrárias e extrativistas (exaltação da natureza e tipo nacional pacífico e ordeiro) , e não para povoamento. Com a proclamação da república, o esforço da classe hegemônica foi de preservar esta ideologia dos grandes proprietários agrários, que se manteve mesmo com o avanço da urbanização e industrialização e esgotado o modelo agrário como existia. A preservação da idéia de 'Brasil grande' muito se deve também à política nacionalista do Estado Novo getulista, e seu esforço na centralização do poder federal a partir do enfraquecimento das oligarquias estaduais; as bases do modelo de burocracia pública federal certamente encontram raízes neste período.

O nacional-desenvolvimentismo dos anos 50 materializa a tentativa de se abandonar o ideário do país 'essencialmente agrário', o que marca também a transformação da ideologia do caráter nacional para a identidade nacional, fundamentada na idéia de nação como questão nacional, de responsabilidade da '*consciência nacional*' das classes sociais (Chauí, 2000, p. 35). Ainda segundo Singer, o período marca a passagem da '*dependência consentida*' para a '*dependência tolerada*' – ou seja, a importação da tecnologia e equipamentos era considerada uma etapa necessária para a construção de um novo regime

de acumulação baseada na industrialização. No entanto, o que podemos observar da década de 50 ao início dos anos 70, apesar desta suposta redenção econômica baseada no crescimento industrial, percebemos que houve na verdade uma mudança no foco da exaltação nacionalista: agregam-se às riquezas naturais as qualidades do povo brasileiro, ordeiro e pacífico, onde não há lugar para a luta de classes, a relação amigável entre capital e trabalho, devidamente tutelada pelo Estado.

A tentativa de superação do modelo de Estado getulista e reconstrução de um ideário desenvolvimentista para o país, realizados durante as décadas de 50 e 60, caem por terra com o golpe militar de 1964. A ditadura que emerge se atribui três tarefas: a integração nacional (consolidação da nação e a não fragmentação por interesses regionais), a segurança nacional (na ação repressiva do Estado na luta de classes, inimigo interno), e o desenvolvimento nacional (nos moldes de países democráticos e capitalistas) – este ideário foi largamente disseminado através da instituição da educação formal. O governo militar pós-64 revitaliza a idéia de 'Brasil grande'.

Aliar o ideário nacionalista com a proposta de desenvolvimento econômico no governo militar permite que se mantenha uma imagem do Estado construída desde o período colonial brasileiro: uma entidade exterior e anterior ao próprio país – pois foi o poder do Estado colonizador distante que deu existência legal à colônia¹⁴³ – portanto, sujeito que antecede à nação – interessante, mesmo com o fim da relação colonial, se manteve o imaginário do Estado como uma entidade externa à sociedade.

Exatamente por ser uma imagem, não se redime um para condenar o outro; é preciso perceber que a estrutura estatal reflete o caráter autoritário da sociedade – ou seja, o autoritarismo não é um fenômeno exclusivo da esfera política, mas característica geral da sociedade brasileira (Chauí, 2000, p. 90). Alguns pontos são fundamentais para reforçar este ponto:

- ♦ o princípio liberal da igualdade formal dos indivíduos perante a lei, herança colonial, o que torna natural a existência das desigualdades sociais extremas, pois esvazia a origem histórica das diferenças sociais e econômicas;
- ♦ a lógica ordenadora das relações públicas e privadas funda-se na indistinção destas instâncias, também herança colonial, uma vez que a Corôa portuguesa

¹⁴³A realidade é criada por leis, “desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias. A terra inculta e selvagem recebe a forma do alto e de longe, com a ordem administrativa da metrópole” (Faoro, 1989). Esta relação até hoje domina a mediação entre Estado e sociedade.

sempre dependeu de particulares, como as sesmarias, capitanias hereditárias, donos de engenho etc., para gerir a colônia; como afirma Chauí, isto não significa uma ausência ou excesso da ação do Estado, mas *“é a forma mesma de realização da política e de organização do aparelho do Estado em que governantes e parlamentares [...] são 'donos do poder', o que transforma a sua relação com os cidadãos em relações pessoais, de clientela e tutela”* (Chauí, 2000, p. 91)

- ♦ o mito do caráter nacional e da identidade nacional¹⁴⁴, ideologicamente disseminado, torna as contradições sociais e econômicas sinônimo de crise e desordem, o que justifica intervenções mais 'rigorosas'; *“a sociedade auto-organizada, que expõe conflitos e contradições, é claramente percebida como perigosa para o Estado (pois este é oligárquico) e para o funcionamento 'racional' do mercado (pois ele só pode operar graças ao ocultamento da divisão social [...]) a classe dominante brasileira é altamente eficaz para bloquear a esfera pública das ações sociais e da opinião como expressão dos interesses e dos direitos de grupos e classes sociais diferenciados e/ou antagônicos”* (Chauí, 2000, p. 92) – o discurso do poder define o consenso como unanimidade.
- ♦ a cultura senhorial faz com que símbolos distintivos justifiquem privilégios sociais e políticos – de fato instrumento para demarcação das diferenças sociais, habilita atores a posições de destaque nas relações públicas e privadas. Esta valorização de características específicas cria o mito da superioridade do conhecimento técnico, pois esta é racional – portanto, científica – e justifica o insulamento de *experts* na burocracia pública.

O autoritarismo social naturaliza desigualdades e exclusões sociais e econômicas e expressa-se na mesma medida no funcionamento da estrutura política do país. Ainda segundo Chauí (2000, p. 94),

“[...] mito fundador (do Brasil) produz a sagração do governante, (faz com que) a política se oculte sob a capa da representação teológica, oscilando entre a sacralização do bom governante e a satanização do mau governante”.

¹⁴⁴Algo paralelo – enquanto lógica que opera no imaginário – ao mito norte-americano do “mérito”, calcada em uma ética do trabalho. Esta ética endossa e proporciona estatura moral a quem se dedica ao trabalho, reforçando o que o mito convincentemente traduz como oportunidade e mobilidade social, exemplificado por exemplos concretos de *self-made-men*, tipicamente americanos. O que o mito não revela é que existem restrições a esta mobilidade, como a necessidade de capital social, político, cultural, lingüístico – ao se impor como mito universal, as estruturas de trabalho e pagamento em corporações modernas refletem desigualdades justificadas, porém, como proporcionais ao esforço e responsabilidade pessoal (Everett, 2002). Evidentemente, cada nação ou grupo cria seus próprios mitos.

São bem conhecidas as características que qualificam o processo e o ideário de formação do Estado brasileiro – como a dominação oligárquica e sua postura patrimonialista e autoritária. O legado de Vargas para o período 45-64 resultou, entre outros aspectos, na construção do Estado desenvolvimentista, que teve como arena decisória a burocracia federal e não as representações legislativas, como o Congresso Nacional (Abrúcio, 1998). A burocracia federal foi fortalecida a partir da criação de uma estrutura centralizada que a faz ter uma maior autonomia, ao mesmo tempo em que obstáculos políticos são criados para a institucionalização do sistema partidário. Ou seja, desde sua origem, percebe-se a inexistência de permeabilidade do aparato burocrático¹⁴⁵ federal a qualquer forma de controle social.

Ao rastreamos, ainda que superficialmente, a construção ideológica da relação Estado e sociedade no Brasil, percebemos que desde a proclamação da República se promovem reformas em sua lógica e estrutura, conforme o que seus agentes e adversários *esperam* do Estado. Historicamente, o distanciamento entre Estado e sociedade se mantém, e mesmo se reforça, com a proclamação da República, pois o Estado republicano continua a ser percebido como antes era a Corôa portuguesa – com sua realidade social oculta, expressão do liberalismo e positivismo que imperava no Brasil do final do século XIX. Estado liberal por defender o final do monopólio colonial português para se exercer a liberdade econômica e política, e positivista por se atribuir (o Estado) a responsabilidade pela economia política e pela integração e harmonia das classes sociais; assim, o Estado continua a regular e controlar os movimentos e funções de todos os seus braços, centralizando este poder.

Desde a República, o Estado brasileiro adota, com maior ou menor intensidade, o chamado caminho da conciliação – '*Estado de compromisso*' – entre forças sócio-econômicas dominantes. O Estado desenvolvimentista teve como arena decisória a burocracia federal e não a representação legislativa, por conta da criação de uma estrutura centralizada, na qual interesses econômicos de empresários e trabalhadores eram representados¹⁴⁶. Como

¹⁴⁵Na concepção weberiana de burocracia, seu dilema central é sempre político, e não administrativo; isto porque o Estado burocrático significa a transferência de responsabilidade pela liderança política, delegada aos administradores (que acabariam por usurpar também funções políticas). O que se encontra por trás deste problema é o conflito permanente entre a racionalidade substantiva, do sentido concreto da ação política, e a racionalidade instrumental-formal do exercício da autoridade. A visão weberiana não é funcional, pois considera insolúvel tal conflito entre a razão substantiva e a razão instrumental; uma vez que a tendência parece ser de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativos, a saída para a burocracia está em se isolar em relação às premissas valorativas da ação pública e entre a usurpação, pela administração, das funções políticas. (Martins, 1997).

¹⁴⁶O projeto desenvolvimentista que se iniciou a partir da década de 1930, procurou conciliar interesses liberais de oligarquias agro-exportadoras e os interesses intervencionistas da burguesia industrial emergente, ou seja, sem que houvesse grandes rupturas políticas e sem transformações

consequência deste modelo, tivemos uma maior autonomia burocrática e maiores obstáculos à institucionalização de um sistema partidário (Abrúcio, 1998). Ainda, segundo Fiori (1990), o Estado desenvolvimentista de Vargas pode ser entendido como um modelo de acomodação de interesses, pois conciliava o paradoxo que há em induzir o crescimento e proteger o atraso¹⁴⁷. Surge nesta época a idéia da profissionalização da burocracia pública, que com o regime autoritário de 64 é fortalecido pelos aperfeiçoamentos estruturais e legais¹⁴⁸ e também pelo dismantelamento do modelo de representação democrática existente. Conforme Motta (1987, p. 9),

“por definição, a tecnoburocracia é autoritária, na medida em que o que a legitima é a técnica desenvolvida a serviço de seu poder, o que também não significa que a sociedade não possa se beneficiar desse técnica ou até mesmo do exercício desse poder em casos determinados. É por essa razão que a análise organizacional convencional é uma ideologia política repressiva, a serviço da categoria social que precisa submeter o Estado e controlar a sociedade”.

A construção do mito da racionalidade técnica no âmbito governamental é um fenômeno há bastante tempo discutido, da tecnoburocracia. Ainda conforme Motta (1987, p. 11) é preciso identificar três papéis básicos desempenhados pela tecnoburocracia no mundo contemporâneo:

“em primeiro lugar, ela age como representante de seu próprio interesse. Em segundo lugar, promove e assegura os interesses da alta burguesia ou empresariado e, em terceiro lugar, procura satisfazer interesses de grupos menos privilegiados. É geralmente em nome desse terceiro papel que a tecnoburocracia afirma a legitimidade de seu poder.” A definição de legitimidade segue o conceito racional-legal weberiano; “a natureza do poder do Estado restritivo já não legitima. A legitimidade passa a ser buscada na finalidade de sua ação. Aos poucos, desenvolve-se a noção de Estado legítimo pelos serviços prestados à comunidade, inclusive, e aliás principalmente, ao setor privado.”

Sistemas técnicos abstratos e seus especialistas demandam monitoramento contínuo para que se garanta a efetividade na produção, questões estas extremamente problemáticas. Desta forma, políticas de confiança e controle inevitavelmente se tornam centrais para a

significativas nas instituições políticas e sociais do país (Mantega, 1984, p. 27).

¹⁴⁷Tragtenberg (1999) aprofunda esta avaliação do modelo de desenvolvimento econômico da época, ao afirmar que “[o Estado Novo] era uma espécie de autoritarismo defensivo de capitalismo subdesenvolvido, não voltado para a conquista de mercado externo, nem para a expansão territorial. A preocupação principal do Estado Novo era o controle interno da população. Essa me parece ser uma das características centrais do Estado Novo [...] ao mesmo tempo que mobilizava, ele criava uma estrutura de controle sobre os trabalhadores, a partir da carteira de trabalho” (p. 112), uma vez que ela passa a registrar a mobilidade e a inclusão (ou não) da mão-de-obra no sistema econômico formal.

¹⁴⁸ Emblemático no Decreto-Lei 200 de 1967 (Brasil. Decreto-Lei 200/67).

geração e legitimação de sistemas especializados, agravado pelo fato de que, em muitas vezes, estes estão estruturalmente inseridos em situações de desigualdade material e cultural, o que limita e estreita os canais de participação de vários modos. Como em todas as áreas da atividade social, nas sociedades modernas as 'decisões' passam a ser governadas por uma combinação entre mecanismos baseados na confiança e outros em controle, de modo que se mantenham integrados os sistemas especializados que invadem nossa vida (Reed, 2001).

A lógica instrumental do conhecimento especializado faz com que pessoas que nunca vemos afetem diretamente nossas vidas, e a consequência natural é a contestação da própria natureza da atividade especialista, o que torna difícil que sistemas assim abstratos sejam criados (Giddens, 1994). Portanto, o sentido fundamental de todo o aparato institucional da 'modernidade' – e mais ainda em países subdesenvolvidos – que o separa do aparato 'tradicional', seria então sua fundamentação em mecanismos potencialmente voláteis de legitimidade e confiança. Dito de outra forma, o conhecimento especializado sujeita-se à apropriação constante por outros novos especialistas, o que acaba por gerar uma contínua retro-alimentação de teorias especializadas, conceitos e descobertas que surgem para 'ordenar' a população (Giddens, 1994, pp. 89-90).

A legitimidade¹⁴⁹ é essencial para a perenidade de uma instituição; no entanto, conforme vimos, é inerente ao próprio sistema institucional que se baseia na prevalência de um saber técnico que ela seja inevitavelmente questionada e superada, pois faz parte da mesma lógica que a criou – exatamente o que se refere ao nosso objeto de análise no que se refere aos mecanismos de adotados para a regulação econômica de serviços públicos.

Quando falamos de instituições públicas, as pressões coercitivas são apontadas como as fontes preponderantes para a institucionalização, pois em geral elas são relacionadas com o

¹⁴⁹Para o institucionalismo organizacional (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Meyer & Rowan, 1991; Meyer & Scott, 1983a; Zucker, 1987) legitimidade representa não somente um recurso operacional, mas um conjunto de crenças constitutivas. As organizações não extraem a legitimidade do ambiente, mas instituições externas constroem e interpenetram a organização em todos seus aspectos. As definições culturais determinam como a organização é construída, como funciona e simultaneamente, como ela é percebida e avaliada. Nesta abordagem, legitimidade e institucionalização são virtualmente sinônimos; ambos os fenômenos fortalecem as organizações, primeiro tornando-a natural e dando-lhe sentido, acesso a recursos etc. A recompensa instrumental é, na maioria das vezes, um componente periférico de uma construção cultural maior. Portanto, os institucionalistas minimizam o conflito entre gestão e stakeholders, por exemplo; uma vez que um ambiente sólido, restrito simbolicamente, as decisões gerenciais frequentemente são construídas pelo mesmo sistema de crenças que determinam a reação da "audiência". conseqüentemente, mais que examinar os esforços estratégicos para legitimação de organizações focais específicas, institucionalistas tendem a enfatizar a estruturação coletiva de campos ou setores da vida organizacional. A distinção entre resultados simbólicos e substantivos são insignificantes quando se considera que organizações, gestores, indicadores de desempenho, e consumidores são produtos e produtores de amplos, institucionalizados quadros e referências culturais.

Estado e seu 'monopólio no uso da violência' é evidentemente, na assimetria de poder que existe na relação entre seu aparato estatal e o cidadão comum. Nos parece então que sua legitimidade, então, teria origem em processos de *isomorfia coercitiva*, resultado de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações pelo próprio uso da força – persuasão, sanções e outras formas de impor determinados padrões – tipicamente derivados de um mandato governamental e da dependência de recursos. Nesta categoria, um conjunto de processos e seus diferentes mecanismos de controle institucional se enquadram, sendo a variável temporal uma importante referência, pois tais pressões podem ser mais ágeis, como invariavelmente acontece na alternância de mandatos, ou mais lentas, quando um governo busca legitimar (ou deslegitimar) alguma atividade através de campanhas públicas, por exemplo (Lawrence, Winn & Jennings, 2001, p. 630). Alguns trabalhos apontam o mecanismo coercitivo como o instrumento de mudança por excelência no âmbito da sociedade brasileira – decorrente da tradição patrimonialista e dos períodos de governo autoritário que prevalecem em nossa história;

“o espaço generoso para a coerção decorre das estruturas de poder vigentes, do sistema de representação política, do nível educacional e da baixa capacidade empreendedora de grande parcela da população, da precariedade do conceito de cidadania, e de outros fatores relacionados” (Machado-da-Silva et. al., 2001, p.2).

No entanto, é preciso associar esta visão com o que Jepperson (1991, p. 145) classifica como '*controles repetitivamente ativados, socialmente construídos*', que apóiam diferentes instituições, padrões de práticas sociais que se preservam ao longo do tempo. Tais controles têm como característica central um conjunto de relações de poder, transversal a todos os mecanismos de institucionalização mencionados – coercitivos, normativos e cognitivos. A tradição brasileira, corretamente identificada por Machado-da-Silva e Gonçalves (1999, p. 220-226) como autoritária, não se apóia apenas em processos coercitivos – a dimensão do poder, na verdade, perpassa pressões normativas e cognitivas também, como vimos na construção de ideários que se disseminam pela sociedade e continuam a ser reproduzidos historicamente e culturalmente. Mesmo que se considere que estes padrões serão afetados em sua dimensão temporal, pois mecanismos coercitivos têm um impacto mais imediato, padrões cognitivos podem gerar maior *legitimidade*.

Voltamos aqui a um ponto colocado anteriormente: a relação entre ordem e conflito. O exercício do poder só ocorre quando surge conflitos de interesses. Neste aspecto, Lukes (1980) descreve diferentes dimensões do poder¹⁵⁰, destacando que seu exercício também

¹⁵⁰Lukes (1980) apresenta o que ele chama de visão 'radical' do poder no processo político. Sua análise se estrutura na crítica a uma visão pluralista de poder [exemplificada pela definição 'intuitiva' de poder dada por Robert Dahl, de '*algo como isto: A tem poder sobre B, na extensão que ele poder*

está associado com a eliminação do conflito através da manipulação das percepções e preferências das pessoas. Esta discussão abriu caminho para que outros pesquisadores (por exemplo, ver Suchman, 1995) destacassem uma ampla variedade de formas pelas quais se exerce poder, através da linguagem e do discurso, da manipulação dos significados e por mecanismos culturais.

O poder em todas suas dimensões se manifesta nos processos de institucionalização, exercido por uma grande variedade de agentes, de pessoas a organizações – o exercício do poder em sua forma mais explícita claramente se relaciona com mecanismos institucionais coercitivos. No entanto, são as dimensões mais sutis de poder que efetivamente constroem a legitimidade de uma instituição e a tornam hegemônica. Como vimos no início deste tópico, a característica autoritária do Estado e da sociedade brasileira não surge apenas nos períodos ditatoriais recentes – o processo histórico de construção de todo um ideário nacionalista, repleto de dualidades, remonta ao nosso passado colonial. Certamente, mecanismos coercitivos são os mais evidentes, pois são expressos por uma medida legal, por regras e sanções, geralmente formais; mas, na prática, outros mecanismos mais sutis são utilizados, aderentes ao imaginário nacional de dependência, de um permanente porvir, como os traduzidos pelo 'mito' criado de superação do patrimonialismo burocrático pela eficiência gerencialista, inclusive de acordo com o exemplo de países desenvolvidos.

Racionalmente, a partir do período recente de democratização do Estado brasileiro, a polarização das disputas políticas e ideológicas deveria perder o sentido. No entanto, a tarefa política e ideológica de permanente reconstrução deste ideário ainda se faz presente, talvez de modo ainda mais desconcertante. Uma vez que não há mais a polarização criada no regime militar entre instituições autoritárias e democráticas, o ideário que permeia a formação de nossa identidade nacional – como vimos, construída pela perspectiva do permanente atraso, pelo caminho que nos resta cumprir para superar o subdesenvolvimento – continua a servir para a legitimação do Estado e justificar intervenções que legitimam toda uma postura autoritária, ainda que sob diferentes justificativas. As mais recentes continuam a resgatar a idéia da superioridade de sistemas técnicos e do racionalismo, inclusive como *“parâmetro para aferir ou avaliar as autodenominadas políticas de modernização do país”* (Chauí, 2000, p. 29), rótulo no qual se enquadram as últimas tentativas de reestruturação do

levar B a fazer algo que B doutro modo não faria' (p. 9)], que denomina de 'unidimensional' (poder de quem toma decisões no âmbito do Estado); para ele, para entender a real distribuição de poder, é preciso atentar para decisões que não chegam a ser feitas, quando temas relevantes são sistematicamente retirados da agenda política (que seria a 'segunda dimensão' do poder), e também, porque alguns temas potenciais relevantes nem chegam a ser percebidos por conta de forças como a educação política, propagandas, e outras influências na percepção política das pessoas (o que ele chamou de 'terceira dimensão' do poder).

Estado brasileiro¹⁵¹. Neste contexto, vamos examinar com maior profundidade os *novos mitos racionais que surgem no contexto da administração pública*.

3.2. A Nova Administração Pública Gerencial

Este tópico do trabalho pretende desenvolver uma reflexão crítica sobre a chamada “nova administração pública gerencial” ou “gerencialismo público”, abordagem que dominou o cenário de revisões e reformas administrativas em diversos países, ocorridos a partir dos anos 80 e que se estenderam ao longo da década seguinte. Esta corrente é de grande importância, pois a partir dela foram inspirados os pressupostos que orientaram a “reengenharia” institucional recente no Brasil.

Pollitt (1990), ao estudar as influências das reformas gerencialistas nos serviços públicos britânicos e americanos, conclui que esta abordagem – o *gerencialismo público* – precisa ser entendida em seus aspectos ideológicos, com conseqüências concretas e imediatas. Para este autor, o gerencialismo público consiste em um conjunto de crenças, valores e idéias sobre a atuação situação do mundo e como ele deveria ser. Neste ideário, cinco crenças fundamentais estão na base do gerencialismo público (Pollitt, 1990, pp. 2-3, tradução nossa):

- ✓ *“a principal rota para o progresso social está relacionado com o aumento contínuo da produtividade, da forma como esta é definida economicamente;*
- ✓ *o aumento da produtividade advém da utilização de tecnologias cada vez mais sofisticadas; que incluem o uso da informação e de tecnologias organizacionais, tanto quanto de novas máquinas e equipamentos; organizacionalmente, as corporações multifuncionais e órgãos estatais se tornaram as formas dominantes;*
- ✓ *o uso adequado de tais tecnologias só pode ser obtido com uma força de trabalho disciplinada, orientada pelo ideal da produtividade;*
- ✓ *o gerenciamento é uma função organizacional específica, e tem papel crucial no planejamento, implementação e quantificação das melhorias necessárias para o aumento da produtividade; o sucesso dos negócios dependerá cada vez mais da qualidade e do profissionalismo dos gerentes;*

¹⁵¹ Por exemplo, a mais recente estratégia para reforma abrangente do Estado, foi concebida, de acordo com seu discurso oficial (Presidência da República, 1995), de modo a trazer os “*elementos embaixadores para suportar o fim da dicotomia entre administração pública e privada*” para o qual se cita o caso das privatizações.

- ✓ para que possam desempenhar adequadamente este papel crucial, os gerentes precisam de um razoável grau de discricionariedade.”

Este conjunto de crenças para a gestão pública, apoiadas por valores que reforçam a idéia de que um melhor gerenciamento não só é importante mas intrinsecamente “bom”, e portanto, fará com que as instituições tenham um bom desempenho, chave para uma revitalização nacional por ser mais eficiente e reduzir custos, ao prover maior transparência em sua alocação. Neste ideal gerencial os objetivos são sempre claros e os profissionais envolvidos são motivados e capacitados; assim, a atenção pode se deslocar para o controle dos recursos financeiros e as boas práticas de gestão. Desta forma, o novo gerencialismo público pode ser caracterizado por sistemas de governo orientados para obtenção de resultados através de processos racionais e eficientes e por uma maior autonomia da gestão. Segundo Dixon, Kouzmin & Kakabadse (1998, p. 166, tradução nossa) o novo gerencialismo:

- ✓ *dá ênfase na gestão e implantação de políticas públicas, e não na sua concepção e formulação;*
- ✓ *reforça eficiência, efetividade e qualidade na gestão de recursos públicos, o que faz com que se destaque a definição de metas, a análise comparativa de desempenho e o uso de incentivos para melhoria do desempenho;*
- ✓ *é favorável à distribuição de responsabilidades e delegação da autoridade, através de um gerenciamento responsável e estruturas de accountability;*
- ✓ *muda o foco da accountability pública, dos insumos e processos para os produtos e resultados;*
- ✓ *procura introduzir competição na administração pública, especialmente para a execução de políticas, programas e serviços públicos.*

Fica evidente que o novo gerencialismo público agrega características construídas a partir dos conceitos da escola da escolha pública, da economia dos custos de transação e da teoria da agência (Terry, 1998; Kaboolian, 1998; Denhardt & Denhardt, 2000; Kettl, 2000; entre outros) e de modo mais amplo, da abordagem neoclássica da nova economia institucional. Inerente a estes conceitos, está a orientação ao mercado, que introduz a idéia da competição como uma estratégia viável para melhorar o desempenho das burocracias públicas.

Outra idéia¹⁵² importante é que as boas práticas de gestão podem ser generalizadas ou universalizadas, independentemente se aplicadas em organizações públicas ou privadas. Subjacente a esta posição, identifica-se facilmente a crença arraigada de que as práticas e tecnologias do setor privado são superiores às adotadas no setor público. É inegável que até mesmo um novo vocabulário passou a dominar o setor público em função da disseminação do gerencialismo¹⁵³, integralmente inspirado do setor privado: gestão e planejamento estratégico, gestão de processo, controle de resultados, desempenho, qualidade total etc.

É interessante nos perguntarmos qual foi o apelo por trás de tamanha unanimidade nos movimentos de reforma do setor público, apesar de alguns autores terem afirmado que a nova gestão pública é apenas um movimento efêmero e portanto, fadado a se esgotar¹⁵⁴. Mesmo com as mudanças na condução política de alguns dos países-chave deste 'movimento global' (em especial nos Estados Unidos e no Reino Unido), o fato é que poucas revisões mais radicais do processo aconteceram – e, sem novas perspectivas para a administração pública, os efeitos totalizantes do novo gerencialismo público permanecem, assim como seus programas¹⁵⁵. Mesmo que se admita que sua prescrição e intensidade

¹⁵² Terry (1998) identifica outra fonte de inspiração do novo gerencialismo público, desenvolvida basicamente a partir de experiências da administração pública americana dos anos 80 e 90, que poderia ser traduzida como “gestão livre” (*liberation management*). A partir desta abordagem, considera-se que os gestores públicos são altamente capacitados e comprometidos, e conseqüentemente, o baixo desempenho da burocracia pública é resultado do sistema e da estrutura pública, e não da incapacidade técnica e gerencial de seus servidores (*“good people trapped in bad systems”*). Assim, os esforços para reestruturações governamentais devem ser focados para a simplificação de procedimentos burocráticos, redução de controles desnecessários, etc.

¹⁵³ Pollitt (1990) destaca que o gerencialismo público é uma versão atualizada do taylorismo, especialmente da forma como foi adotada pelo Reino Unido na gestão Thatcher e pelos Estados Unidos, na gestão Reagan. Terry (1998) considera que o gerencialismo, uma vez acrescido de princípios da economia organizacional e das abordagens pragmáticas como as mencionadas anteriormente, configura o que se convencionou chamar de “nova gestão pública” - *New Public Management (NPM)*.

¹⁵⁴ Segundo Lynn Jr. (1998), a “nova gestão pública” é um tema que tenderia a se diluir por diversas razões, entre elas o fim do governo conservador no Reino Unido (o que gera a oportunidade para seus sucessores promovam mudanças ou mesmo proclamem o fim do movimento), e também pelo resultado de estudos comparativos entre países que adotaram reformas “gerenciais”, que apontam diferenças que acabarão por tornar sem sentido tratá-las sob o mesmo rótulo. Interessantemente, o mesmo autor, em artigo mais recente (Lynn Jr., 2001) lamenta que a produção acadêmica sobre administração pública não tenha produzido alternativas que desafiassem as falhas inerentes a abordagem gerencialista.

¹⁵⁵ Como a idéia do empreendedorismo público, que surgiu em grande parte com a idéia de “reinventar o governo” (Orborne & Gaebler, 1992), e sua celebração ao sucesso empreendedor de líderes políticos e gestores público, a partir do registro de casos de sucesso que ilustram como empreendedores públicos não apenas transformam o setor público, mas recriam as organizações a partir da orientação empresarial. Terry (1998) registra que as críticas ao empreendedorismo público estão voltadas para o seu foco na ação não-tradicional, na orientação implícita para a quebra de regras, na busca por poder político e por assumir riscos quando se trata de questões de interesse público, pois tudo isso potencialmente conflita, no mínimo, com princípios democráticos. Sob o aspecto ético, o modelo do empreendedorismo público enfrenta a maior resistência, pois quando o agente público “empreende” com este grau de independência, o conflito passa a ser de ordem

tenham se modificado ou mesmo evoluído, ao menos em alguns países, ao longo de sua trajetória de mais de 20 anos, é inegável o grau de aceitação que obteve entre lideranças políticas e técnicos de diversos países.

As justificativas que conduziram estas reformas foram todas semelhantes – a necessidade de superação da crise fiscal e econômica, a falência do *welfare state*, o gigantismo e a ineficiência das estruturas públicas burocráticas etc. Todas estas reformas, como vimos, seguem a uma orientação neoliberal (mesmo considerando-se a existência de diferentes gradações neoliberais) e colocam a redução do aparelho governamental com a adoção da lógica e critérios privados de produção, *por serem estes superiores aos equivalentes do setor público*.

Da mesma forma que as gradações neoliberais variam, os movimentos de reforma apresentam diferenças com relação a extensão e profundidade das mudanças, os graus de sucesso e as dificuldades encontradas na sua condução¹⁵⁶. No entanto, é inegável a semelhança de propósito de todas, inclusive quanto ao discurso paradoxal, que prega a

normativa, legal e de legitimidade, pela indistinção entre valores pessoais e públicos.

¹⁵⁶ Vamos ao exemplo da Nova Zelândia, “modelo-ideal” para todas as reformas da década de 90; ao final da década de 90, mesmo os especialistas do Banco Mundial alertavam que, apesar dos avanços e ganhos de eficiência que ela obteve, nem mesmo países desenvolvidos foram tão longe em suas mudanças, especialmente no uso do contratualismo (terceirização). Schick (1998, p. 123, tradução nossa) ainda afirma, “*nem um único país em desenvolvimento e em transição instalou o modelo completo da Nova Zelândia, embora alguns tenham se encantado pela perspectiva de se colocarem à frente na corrida das reformas internacionais. Países em desenvolvimento e em transição têm um compreensível desejo em acelerar as reformas adotando as inovações mais avançadas desenvolvidas pelos países industriais. [...] Em geral, países industriais e em desenvolvimento não implementaram tais reformas por elas estarem além de seu alcance (é o caso dos países em desenvolvimento, que tem sua economia baseada em grande parte por mercados informais) ou por elas não se enquadrarem em suas necessidades imediatas (é o caso dos países desenvolvidos, que adotaram outras prioridades e mecanismos gerenciais)*” Para este autor, o mérito da Nova Zelândia foi ter levado a gestão pública muito mais perto da (nova) economia institucional e das práticas contemporâneas de negócio. Gregory (1999), ao analisar os resultados colaterais da reforma neozelandesa, aponta problemas com os valores éticos (vs. cultura do controle técnico) e a crescente falta de comprometimento político (vs. lógica do setor privado) que domina os integrantes do seu serviço público, como resultado da “revolução” gerencial. Outro autor, McClintock (1998, p. 500, tradução nossa) analisa o processo neozelandês a partir dos conceitos de Polanyi (2001), e o qualifica como “*um dos mais amplos e fundamentais esforços do final do século XX para desinserir (to disembed) a economia da sociedade e do próprio Estado*”, no entanto, seus reflexos nos indicadores básicos da economia ainda não haviam sido os preconizados (os dados são da OCDE e estatísticas oficiais do país): o PIB real per capita caiu de 0,8 no período de 1978-1985 para 0,6 em 1985-1996 (média anual percentual); o número de famílias abaixo da linha de pobreza aumentou de 4,3% em 1984 para 10,8% em 1993 (medido por indicadores-padrões de pobreza absoluta); o desemprego cresceu de 2,0 no período de 1978-1985 para 7,2 no período de 1985-1996 (média anual percentual); mas houve estabilização de preços de 13,2 no período de 1978-1985 para 6,0 no período de 1985-1996 (média anual percentual). Ou seja, a estabilidade de preços se deu pelo sacrifício do crescimento econômico, da estabilidade nos empregos e com o aumento na desigualdade da renda (p. 501). No entanto, vários benefícios sociais que haviam sido conquistados há mais de um século se mantiveram, embora reduzidos. “*As reformas de mercado negaram o que Polanyi chamou de ‘a realidade da sociedade’, de que o sistema econômico precisa estar inserido nas relações sociais e políticas caso se queira assegurar a prosperidade a longo prazo para a sociedade.*” (McClintock, 1998, p. 502, tradução nossa).

redução da intervenção do Estado, ao mesmo tempo que defende o fortalecimento de sua capacidade gerencial; é certo, a doutrina do novo gerencialismo traz consigo algumas características contraditórias e problemáticas.

Reestruturando o setor público e seu sistema de gestão, os governos procuraram dotar seus administradores de maior autoridade e responsabilidade, à imagem de seus semelhantes no setor privado, tornando-os responsáveis por resultados. Para se atingir este objetivo ambicioso, cada país adotou uma estratégia diferente, mas baseada nos princípios comuns mencionados. Ao se analisar a literatura produzida desde o início desta “febre” gerencialista, vemos concomitantemente um gradual crescimento de seus críticos, que destacam não somente a dificuldade em adotar os mesmos preceitos economicistas em estruturas governamentais de países diferentes, mas também os crescentes paradoxos que ficam evidentes, especialmente quanto à manutenção de valores democráticos ao mesmo tempo em que se exacerba a discricionariedade dos órgãos de um Estado flexível e reduzido, mas fortalecido.

O que importa destacar, no entanto, está no fato de que as relações sociais e políticas de setores públicos não conseguem ser representadas de forma adequada se tratadas apenas como um “negócio”. A gestão do setor público, seus agentes e atividades, não devem ser tomadas como se fossem espelhos de áreas funcionais de uma empresa privada; a ação de agentes públicos, o papel dos cidadãos e a execução de processos políticos, por exemplo, passam a ser analisados como transações econômicas que envolvem a negociação de valores e a formalização de contratos. As condicionantes destes processos passam a ser a assimetria de informação, o risco da captura, os comportamentos oportunistas (*rent-seeking*), o risco moral, a seleção adversa de consumidores e os problemas do monitoramento que possa assegurar o cumprimento dos contratos firmados (sem esquecer os altos custos envolvidos na obtenção e tratamento de informações). Na visão burocrática tradicional, a gestão pública é vista como um processo de supervisão da execução de metas governamentais definidas previamente e o gestor público, um instrumento da política estatal, um elemento técnico. Na visão gerencialista, os gestores públicos são agentes auto-interessados e portanto, devem ser também inovadores oportunistas, de maneira a tomarem decisões e assumirem riscos que possam produzir melhorias radicais. Ambas as visões nos parece ser insuficientes.

Na prática, as reformas gerenciais promoveram valores como a liberdade de escolha do consumidor, uma maior participação do setor privado no desenvolvimento econômico etc; um dos objetivos principais das reformas era introduzir critérios de eficiência ao setor

público, a partir de maior autonomia e responsabilização a seus gestores, mas mantendo-os sob monitoramento, por meio da avaliação de desempenho. O risco é que o serviço público fique “capturado” pelo governo que está no poder e dessa forma, se perca a independência e a continuidade que garante o exercício da boa técnica.

Quando baseada na teoria da escolha pública, a gestão do setor público adota a análise econômica para entender relações, incentivos e mercados que são, na verdade, também sociais e políticos. No nosso entender, *a mudança orientada pelo ‘gerencialismo público’ associa o incremento da capacidade gerencial com uma necessária despolitização das organizações públicas e seus agentes*. Por traz desta visão, está o pressuposto do indivíduo racional “maximizador de seu interesse próprio”¹⁵⁷. Ao mesmo tempo, como o critério de análise é sempre a eficiência econômica, é necessário que se aumente, por exemplo, o leque de escolha dos indivíduos com relação a diversos serviços públicos, pois a competição é propulsora da economia. O que se faz, então, é replicar os incentivos identificados com os direitos de propriedade e na teoria do agente-principal, ao setor público, o que gera, segundo Mascarenhas (1993), a criação de corpos para-estatais (ou quase-governamentais) que mascaram os limites entre organizações do setor público e privado, limites estes cada vez menos perceptíveis. A questão que surge deste contexto está em como efetivar mecanismos de controle sobre organismos públicos mas de gestão privada (flexibilidade, agilidade etc.) e quais critérios e indicadores poderiam ser utilizados.

O controle das burocracias administrativas sempre foi uma preocupação para os governos democráticos e o principal objetivo de várias ondas de inovação do setor público. O *movimento da nova administração gerencial procura resolver esta questão a partir da separação entre a formulação de políticas e a execução dos serviços públicos e outras atividades*. Assim, além da privatização e concessão de serviços públicos, surgem novas formas organizacionais para atender a esta diretriz, como os órgãos “quase-governamentais” ou “quase-mercado” e assim por diante. Por conta de seu ideário neoliberal, passa a relacionar a eficiência dos órgãos públicos, sua capacidade gerencial e *accountability* a partir de práticas gerenciais do setor privado, de maneira que transforma cidadãos em clientes, apregoam o planejamento estratégico para redefinição de mercado e produtos, enfatizam a gestão da qualidade total de indústrias etc. – o que faz com que alguns autores, acertadamente, denominem esta visão de “*mito gerencial*” (por exemplo, Dixon, Kouzmin & Kakabadse, 1998).

¹⁵⁷Donaldson (1990, p. 371, tradução nossa) critica esta visão de que o gestor público é “*inerentemente propenso a não se envolver, a ser oportunista, a maximizar seu auto-interesse, a agir sempre de forma astuta e a se comportar de modo a causar, sempre, um risco moral*”. Portanto, gestores públicos não são inteiramente confiáveis e requerem extensivo monitoramento.

A inadequação do setor público para a execução e prestação de serviços tem origem no pressuposto de que ele sempre é ineficiente e desperdiçador de recursos quando não são aplicados mecanismos disciplinadores, o que permite que burocratas, seus “clientes” e os próprios integrantes do governo tenham comportamentos oportunistas, maximizadores de benefícios pessoais. Como vimos, a nova economia institucional se preocupa com este comportamento oportunista (*rent-seeking*) por parte dos burocratas, governo e políticos, que surge tanto por conta da instabilidade do contexto político que torna os contratos incompletos, ou simplesmente porque os ‘principais’ não conseguem monitorar efetivamente o comportamento de seus ‘agentes’ – mesmo porque, eles não compartilham interesses comuns e mais, os ‘agentes’ sempre têm informações que os ‘principais’ não possuem.

No nosso entender, esta avaliação reflete indubitavelmente um posicionamento ideológico, que entende as estruturas públicas como sendo amorfas e instrumentais, ainda, como organizações hierárquicas racionais-legais administradas por agentes racionais com interesses próprios e portanto, “*podem ser tratadas como se agissem por motivações egoístas*” (Tullock, 1965, *apud* Dixon, Kouzmin & Kakabadse, 1998).

Os órgãos públicos passam a ser vistas como unidades de produção em que insumos mensuráveis são utilizados em processos produtivos, que por sua vez geram atividades responsáveis por produtos também mensuráveis, geradores de custos e benefícios. A gestão deste “*processo de produção*” de bens e serviços públicos, nesta visão, passa a ser melhor conduzida se descolada de estruturas políticas e processos burocráticos (e seus burocratas), com técnicos orientados por metas e para a solução de problemas. A partir desta abordagem gerencialista, os serviços públicos devem ser providos de “eficiência produtiva”, ou seja, com produtividade otimizada e com melhor “eficiência de troca” por conta da maximização do benefício derivado destes serviços, que é obtido pelo seu fornecimento somente a cidadãos que conseguem obter maior benefício destes serviços – isto é, os que deles mais necessitam. Consegue-se tal relação com a alteração do comportamento dos “consumidores” (cidadãos) através da educação, regulação e incentivos econômicos. Esta postura, a princípio, permitiria que os governos fossem mais eficientes e efetivos¹⁵⁸ no uso dos seus recursos, e portanto, obtessem a maior satisfação por parte da

¹⁵⁸ Mascarenhas (1993, p. 323, tradução nossa) cita que a estratégia adotada pela Grã-Bretanha procurou fortalecer o papel formulador de política dos ministros, ao mesmo tempo em que enfatizava o papel gerencial dos servidores públicos melhor situados. “*A reforma, ao procurar fortalecer o papel gerencial dos servidores públicos, pode trazer como resultado adicional, o declínio da capacidade de condução política dos ministros, que na prática, precisa fortalecer tanto sua capacidade para formular e analisar políticas, quanto fortalecer as habilidades políticas e técnicas dos servidores públicos*”. Se ignora o fato de que a formulação de políticas é o produto de um processo democrático, que deve envolver não só assessores técnicos, mas também outros atores interessados que fazem parte de

sociedade, da mesma forma que angariariam os recursos disponíveis do setor privado.

Apesar destes esforços para o insulamento racional e técnico dos órgãos públicos, ignora-se a interdependência que existe entre estes e demais atores governamentais. É importante reconhecer que a formulação de políticas públicas nos níveis mais altos do governo reflete o produto de interações entre diversos atores públicos e privados, que respondem a cada aspecto específico deste contexto, de modo que a excessiva ênfase sobre a autonomia gerencial acontece ao custo de uma coordenação geral e da qualidade da política. No Reino Unido, por exemplo, críticos recentes da reforma gerencial consideram ser inconsistente o fortalecimento da autonomia ministerial dentro de um sistema de governo parlamentar, no qual os ministros respondem antes ao poder legislativo (o Parlamento); a autonomia gerencial pode proporcionar algum grau de eficiência, mas ao custo de uma coordenação geral. A exposição do sistema a grupos de interesse pode tornar o resultado econômico preconizado ser possível apenas ao custo do interesse público.

No nosso entender, o resultado do novo gerencialismo foi negar aos Ministérios (como órgãos do poder executivo) seu papel de articulador político com outros órgãos públicos; quanto mais se concentra autoridade e responsabilidade em torno de um Ministério, mais se percebe esta interdependência – assim, o desenho de organizações públicas sob a nova gestão pública falhou em reconhecer a rede de organizações responsáveis por uma área ou campo político.

As reformas gerencialistas falharam em entender os fundamentos básicos da administração pública sob a perspectiva da prática democrática. Ao tratar cidadãos como clientes, passam a operar em um modelo fragilizado de democracia, privilegiando o consumidor e negando o cidadão. Se estes clientes precisarem agir, decisões fundamentais já terão sido tomadas – à semelhança das regras de defesa do consumidor, o que traz a tona o fato dos cidadãos, quando vistos como consumidores, serem colocados sob posição de tutela, tanto politicamente quanto moralmente. Politicamente tutelados e fracos pois os sinais que podem enviar às autoridades, a partir de um arranjo comum, são em grande parte ambíguos, pois a compra de um bem (serviço) pode ter se dado tanto por escolha quanto pela falta de alternativa. Cidadãos vistos como consumidores individuais e usuários pontuais dos serviços governamentais diluem questões sociais, o que se enquadra no novo

uma sociedade plural na qual o poder é disperso. Portanto, a relação entre políticos e gestores ganha maior significado com os esforços para tornar a burocracia mais eficiente, mais responsável e responsiva. Ao adotar o modelo do setor privado de delegação do planejamento corporativo e responsabilização gerencial em ministérios e agências, governos têm falhando em compreender a natureza complexa da gestão do setor público. Ainda segundo este autor, o gerencialismo só pode ser adotado com sucesso em níveis operacionais, pois em escalões mais elevados do governo, a importância da interdependência e portanto, maior integração, se justifica.

referencial gerencialista. A dicotomia entre política e administração se reafirma de modo extremamente claro, ainda mais que a sociedade está sendo reconstruída com sua dimensão política entendida como um problema de escolha individual. Consumidores individuais e não uma sociedade vista como uma entidade coletiva, são agora responsáveis para responder pela solução de problemas complexos. Como resultado, temos uma possível justificativa para o movimento gerencialista em nome da eficiência, mas nos damos conta que questões substantivas, que geralmente são aquelas que estão sob a responsabilidade dos novos gestores públicos, permanecem distantes da sociedade, ocultos mas não solucionados. (Box *et.al.* 2001).

Aprofundaremos no próximo item os princípios que marcam o chamado gerencialismo público, de modo a melhor enquadrá-lo conceitualmente.

3.2.1. Gestão pública e a relação agente-principal

A gestão pública pode ser analisada a partir de duas abordagens distintas, porém complementares: uma delas é sua orientação quanto ao controle externo de seus atores frente ao contexto social, político e econômico-administrativo. Podemos dizer que este controle externo tanto se refere a governança quanto à *accountability* de suas ações públicas. A outra abordagem trata de dinâmica interna de suas organizações, na qual o papel dos gestores públicos, enquanto líderes, é fundamental. Cada uma destas abordagens demanda diferentes conceitos e modelos de análise (Eliassen & Kooiman, 1993).

Grande parte dos estudos sobre as formas de controle político sobre a burocracia é norte-americana, na qual a preocupação quanto à captura e autonomia de seus “agentes” (órgão e agentes públicos) data da época do surgimento das agências públicas de regulação¹⁵⁹. A autonomia de ação da máquina pública frente ao poder legislativo ou executivo, foi central na literatura norte americana até a década de 80 (Loureiro, 2000).

Esta avaliação acaba se tornando mais complexa a partir da introdução de novas abordagens teóricas, em especial a chamada relação agente-principal. O que comumente se encontra nestas análises é a ênfase na relação entre os poderes executivo e legislativo (principal) e a estrutura burocrática (agentes), para os quais se delegam competências;

¹⁵⁹“A delegação da autoridade de políticos eleitos para burocratas não eleitos é um fato da política contemporânea americana”, o que faz com que os instrumentos existentes para limitar o poder de decisão burocrática sejam essenciais. (Balla, 1998, p.663, tradução nossa)

ainda, o que está em análise são os mecanismos adequados para o controle da delegação e a responsabilização da burocracia. Imagina-se que tal controle poderia ser conseguido através de ações *ex-post*, como corte no orçamento das agências, indicando que os congressistas identificam a divergência de objetivos e teriam como controlá-las.

O controle *ex-post* geralmente acontece a partir do monitoramento das atividades das agências. Estudos como o de McCubbins & Schwartz (1984) destacam o papel do poder legislativo para estabelecer regras e procedimentos que permitem que grupos de interesse e cidadãos possam examinar ações de agências governamentais e assim, alertar o Congresso norte-americano sobre comportamentos burocráticos não adequados; Weingast & Moran (1983) destacam o fortalecimento da composição de comitês de monitoramento como responsáveis pela imposição de penalidades a Comissão Federal de Comércio americana no final da década de 1970. É importante destacar que esta relação de controle é exercida pelo poder legislativo, de acordo com o modelo de funcionamento de seu presidencialismo.

Mais recentemente, no entanto, discute-se a efetividade deste tipo de avaliação *ex-post* sob responsabilidade do poder legislativo ou mesmo da população, tanto para fortalecer o controle político, quanto para redirecionar as ações dos órgãos burocráticos (Balla, 1998). O argumento seria que novas legislações ou cortes orçamentários demandam esforços significativos e os legisladores podem preferir aplicá-los em ações com maior visibilidade junto ao eleitorado, do que no controle de fluxos e processos burocráticos.

Por conta destas falhas no controle *ex-post*, McCubbins, Noll e Weingast (1987, 1989) destacam que procedimentos administrativos *ex-ante* são os instrumentos de controle político mais efetivo do Congresso. A teoria do agente-principal enfatiza a incerteza e os problemas com *accountability* que surgem da assimetria de informações que caracterizam as relações entre a burocracia e o legislativo, as mudanças no ambiente político, e da tendência das agências a se voltarem para elas mesmas. McCubbins, Noll e Weingast (1987; 1989) desenvolveram uma abordagem sobre situações que relacionam a estrutura burocrática com a influência legislativa; estes autores consideram que alguns arranjos institucionais permitem que interesses contrariados pela burocracia possam alertar os legisladores, através de mecanismos como restrições à elaboração de procedimentos, submissão das decisões da agência à apreciação do congresso, exposição de informações e demais arquivos da agência etc. A idéia proposta foi chamada de sistema de 'alarmes de incêndio', uma estratégia racional para realizar um monitoramento adequado sobre agências públicas.

Uma segunda função desempenhada por instituições administrativas, do ponto de vista agente-principal, está em “distribuir o jogo” a favor de um determinado conjunto de interesses legislativos. Os autores argumentam que a delegação de autoridade surge em grande parte da incerteza sobre escolhas particulares que as agências irão fazer. O dilema criado para a perspectiva do legislador é que o exercício do poder decisório burocrático em tais áreas pode criar políticas que são contrárias aos seus interesses. A incerteza associada com a falta de controle sobre as decisões da agência, portanto, conduz o legislador a impor padrões para justificativas e revisões judiciais, o que favorece as oportunidades de participação e influência nas decisões da agência a favor da aliança política que foi eleita. *O denominador comum a estes modelos legislativos é o pressuposto que a estrutura burocrática dá apoio a uma relação instrumental a objetivos legislativos pré-existentes.*

A princípio, procedimentos *ex-ante* melhorariam a *accountability* burocrática, pois aumentam a possibilidade de que preferências dos legisladores, eleitores e mesmo de grupos de interesse, sejam incorporadas às ações do órgão público – o que também serviria como garantia para que eventuais mudanças políticas não alterassem completamente as decisões compartilhadas. No entanto, os autores desta visão agente-principal admitem que, embora procedimentos administrativos rígidos facilitem controle político, normalmente reduzem a flexibilidade da agência pública e dificultam a produção de informações importantes, pois os esforços de trabalho passam a atender antes aos controles que aos resultados.

As considerações anteriores reforçam o fato de que o modelo do agente-principal, como se aplica na sociologia, ciência política e administração pública, é, em sua essência, uma teoria sobre as relações contratuais entre compradores e vendedores, pois assume que a vida social é composta pelo estabelecimento de uma série de contratos. Assim, a relação agente-principal é governada por um contrato (formal ou informal), que especifica os papéis de ambas as partes. Assume, portanto, que ambas as partes são atores racionais maximizadores de utilidade, mas que agentes podem ser motivados tanto por interesse público, quanto por interesse próprio. *Uma vez que também se assume que os agentes sempre estão em posição mais vantajosa, pois possuem mais informações do que o principal, é preciso que os reguladores também sejam monitorados para que se mantenham aderentes aos objetivos do principal.*

Os dois elementos-chave do modelo agente-principal, portanto, são o *conflito de objetivos* e a *assimetria de informações*; o conflito de objetivos faz com que os agentes tenham incentivos caso não execute aquilo para o qual foi 'contratado'; a assimetria de informações impede que o principal possa ter o controle direto sobre as ações dos agentes.

Para reduzir o risco do não-cumprimento do contrato gera a necessidade do principal monitorar o comportamento do agente; surge então outro problema: o custo deste monitoramento é, em geral, muito alto, crescente na proporção direta em que há assimetria de informações ou conflito de objetivos. Em razão destes custos, o principal, em geral, procura monitorar somente os aspectos do contrato com os quais ele espera conseguir melhores resultados (quaisquer que sejam), em geral considerando-se um cálculo racional comparativo entre custos decorrentes do não cumprimento do contrato frente aos custos do monitoramento. Este raciocínio explica porque o interesse público sucumbe a pressões de grupos de interesse.

Em uma arena político-institucional, se o principal (por exemplo, os legisladores ou o poder executivo) decide não monitorar o agente para quem foram delegadas responsabilidades, é improvável que este principal arque diretamente com os custos decorrentes de um desvio de objetivos – na prática, o conjunto destes custos é passado ao público. Este custo só é repassado aos legisladores caso o público tiver conhecimento da falha e mais, somente se tiverem mecanismos para tanto.

A literatura sobre o tema destaca que, mesmo nas relações em que os objetivos são similares, o conflito pode existir por conta da assimetria de informações. O modelo agente-principal tem sido largamente adotado para analisar as relações entre governos, órgãos burocráticos e empresas; no entanto, os seus elementos-chave são, na grande maioria, colocados de forma unidimensional – ou seja, um principal (o poder executivo, por exemplo) que delega poderes a um agente (um órgão regulador, por exemplo), ou ainda, um órgão público (principal) que contrata serviços de empresas privadas (agente) – e a-temporal, como se a relação se mantivesse invariável no tempo ou sem considerar a existência de diversos contextos.

Em outras palavras, a relação agente-principal é um fenômeno que leva à perda inevitável de controle (Waterman, 1998), motivado tanto pela vigilância excessiva (que será muito cara), tanto por escolher aspectos não adequados para avaliar o desempenho do agente, ou ainda, apenas por não haver meios contratualmente definidos para um controle adequado.

Outras críticas são feitas a esta visão do desenho administrativo ser adotada como um instrumento de controle político. As tentativas de teorizar sobre o papel sistêmico da estrutura burocrática apontam que ela é limitada em dois grandes temas – o mais óbvio é de que os determinantes da escolha institucional são muito mais variados e complexos do que pode sugerir um modelo meramente econômico (Balla, 1998). O quadro institucional no

qual os processos administrativos acontecem freqüentemente capacitam legisladores a conhecerem as ações de seus agentes e criam incentivos para os agentes que atuam em conformidade com as regras burocráticas. É essencial que o processo de implementação e a confiança em tais instituições exista, para que a delegação seja um sucesso.

Menos analisada ainda é a relação entre setor público enquanto agente da sociedade civil (principal), ou da relação concreta entre múltiplos agentes e múltiplos principais. Na verdade, esta multi-relação é a única que faria sentido neste modelo de análise ao transpô-lo para a realidade da sociedade brasileira, uma vez que a vinculação dos órgãos públicos nacionais não acontece com o poder legislativo. Em uma relação multi-relacional, agentes e principais interagem de forma muito mais complexa, pois a relação agente-principal também se dá entre dirigentes de um órgão público e seu corpo de funcionários, entre a sociedade civil e seus representantes políticos eleitos, entre políticos e o poder executivo etc. Certamente, a dinâmica e intensidade com as quais ocorrem estas relações impactam tanto na definição de recursos a serem alocados e nos resultados obtidos, quanto nos instrumentos e mecanismos a serem desenvolvidos para controlar a complexidade desta relação.

De forma geral, a perspectiva da escolha racional¹⁶⁰ na análise do comportamento burocrático e dos políticos assume que instituições são atores passivos no processo político, registrando e talvez auxiliando na reconciliação de demandas conflitantes sobre recursos escassos. O significado da escolha estrutural liga seus efeitos políticos à teoria de grupo, com o estabelecimento de linhas para *accountability* e autoridade, direitos de participação e outros critérios que são relevantes na deliberação política, na velocidade de atuação do governo (e outras regras do jogo) e arranjos institucionais no processo administrativo – como tudo o mais, trabalham para a vantagem de alguns e desvantagens de outros. O pressuposto é que agências são pontos de transmissão de forças externas – o que faz com que muitos trabalhos ignorem a totalidade do arranjo e foquem apenas em recursos e resultados.

Apesar desta análise processual da dinâmica do poder público ser importante, percebe-se uma redução no que é o contexto mais amplo da relação Estado – sociedade. Esta análise do papel do Estado frente ao contexto social e econômico é central a diversas correntes

¹⁶⁰A teoria da escolha racional tem transformado o estudo de instituições políticas americanas, desde a década de 1980. A chave para este sucesso, segundo West (1997), é metodológica, pois esta abordagem oferece um modelo econômico para explorar um amplo conjunto de tópicos institucionais: da organização governamental ao controle político do desempenho e *accountability*. Ao se adotar o novo institucionalismo na análise política, a escolha racional foi escolhida para desafiar o passado e construir novos rumos para o futuro.

teóricas. Por exemplo, Evans, Rueschemeyer & Skocpol (1985) destacam a necessidade de maior autonomia do Estado, para que este seja o condutor do desenvolvimento econômico e social, em especial nos países do terceiro mundo. Os autores argumentam que o capitalismo impôs limites aos Estados, ainda que a elite estatal possua alguma autonomia; neste papel de condutor do desenvolvimento, um Estado autônomo, mais ativo, é um componente para o avanço de países dependentes. Estes teóricos da autonomia estatal, na essência, se preocupam com o desempenho econômico favorável, a partir da superação de déficits e desvantagens dos países, a partir de intervenções profundas do Estado. Nesta visão autônoma, o Estado é um conjunto de organizações com papéis administrativos, policiais e militares, que são encabeçados e coordenados por uma autoridade executiva, compondo uma estrutura autônoma, com lógica e interesses próprios.

O que podemos questionar nesta abordagem é a imagem do Estado como ente distinto da sociedade, controlado somente por algumas elites estatais insuladas. Esta seria uma visão do Estado que se coloca no limite extremo oposto a sua visão liberal – o problema é que ambas não consideram a multiplicidade e heterogeneidade destas “partes” que compõem o Estado, ou seja, não consideram a diversidade institucional do Estado, caracterizando-o como um ator unitário indivisível, contraponto da visão neoclássica liberal, na qual a unidade básica para análise é o próprio indivíduo.

Um Estado forte, conduzido por um regime de governo autoritário ou democrático, não é capaz de isolar sua burocracia estatal da sociedade, pois não são atores autônomos. Da mesma forma, não existe um padrão único para as relações entre Estado e sociedade, pois como vimos, é mais plausível assumirmos que elas variam consideravelmente no tempo e no espaço. As simplificações que são feitas quando a análise se baseia apenas nas teorias do comportamento econômico dos atores dificilmente faz avançar em questões mais complexas – instituições diferentes derivam de diferentes atores, cujas preferências estratégicas são definidas por seus ambientes técnicos e políticos específicos.

No próximo item, veremos como estas diferentes visões de Estado impactam nos processos observados de mudança institucional conduzida por diversos países, em especial no caso brasileiro recente da década de 1990.

3.2.2. A reforma gerencial do Estado brasileiro na década de 90

Pretendemos aqui resgatar os princípios, contradições e 'vazios' institucionais evidenciados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE (Presidência da República,

1995), pois suas propostas estruturais são bem conhecidas. O Plano pretendia, de acordo com seu discurso oficial, criar os novos arranjos organizacionais que, em última instância, pudessem construir um novo ambiente institucional para a relação entre Estado e sociedade. Passada quase uma década de seu lançamento, é importante que se registre uma avaliação mais crítica de sua retórica e de seus resultados, pois estes se relacionam diretamente com a efetividade do novo papel regulador do Estado.

Como vimos, continua sendo praticamente unânime a corrente que associa os movimentos de reforma do setor público com a intensificação de crises econômicas e fiscais, ao processo de globalização e de internacionalização da economia¹⁶¹. O que caracteriza esta relação são as “contrapartidas” envolvidas: além do entendimento quanto aos princípios básicos deste novo ciclo econômico, é preciso que os países interessados em participar do mercado global adotem medidas que adaptem suas instituições a esta nova realidade.

Podemos apontar este contexto que emerge nos países em desenvolvimento ao final dos anos 80, como o resultado de dois contextos: a hegemonia do pensamento neoliberal nas relações econômicas e sociais; e, a “descoberta” de que as instituições importam. São contextos distintos, mas não totalmente independentes, pois comportam aspectos aparentemente heterogêneos, mas passíveis de um agrupamento por *afinidade*: Assim, a *garantia* para que relações comerciais e os acordos financeiros internacionais sejam honrados está na adoção de instituições semelhantes àquelas que existem nos países centrais¹⁶². A partir do momento em que esta visão se torna hegemônica (afinal, a

¹⁶¹ Ou seja, na crise, agrava-se a dependência dos países periféricos em relação ao fluxo econômico oriundo de países centrais e das instituições financeiras internacionais correlatas. Estas controlam parcela significativa, não só dos recursos financeiros, mas das sinalizações e avaliações que endossam ou não sua credibilidade.

¹⁶² No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990 (subtítulo “A Pobreza”), o Banco afirma que ao final dos anos 80, *“grande parte do mundo pode se considerar afortunada. Um após outro surgiram grandes perigos, apenas para desaparecerem sem grandes repercussões (...) Contudo, milhões de pessoas, entre as mais vulneráveis do mundo devem ter uma visão bem mais sombria dos últimos 10 anos.”* (p. 7). Nos Relatórios subseqüentes (segundo análise de Kiely, 1998) já enfatizavam a necessidade de uma “intervenção amigável no mercado” e de “boa governança”, a partir dos exemplos do então “milagre” do sudeste asiático. “Intervenção amigável no mercado”, para o Banco Mundial, pode acontecer em uma das três formas seguintes: (i) o Estado intervém com relutância, uma vez que prefeririam que o mercado agisse; ii) o Estado busca equilíbrio e consenso, submetendo sua intervenção a disciplina internacional e ao mercado interno; iii) o Estado intervém abertamente, através de regras e não a imposições oficiais. De acordo com o Banco Mundial, as intervenções no sudeste asiático são coerentes a estes princípios básicos e portanto, seus países encontraram a chave para o crescimento vertiginoso” (Kiely, 1998, p. 64, tradução nossa). Uma boa governança não depende apenas de um governo reduzido, mas de um governo melhor, que concentre seus esforços para facilitar a atuação de outros agentes produtivos (Kiely, 1998, p. 65, tradução nossa), ou seja, sua intervenção deve existir, mas deve ser “amigável”. O relatório do Banco Mundial (*World Development Report*) de 1997 (subtítulo “*The State in a Changing World*”) diz por que o Estado importa e o que a autoridade pública deve fazer para construir um “Estado efetivo”. Kapstein (1998) afirma que neste documento, o Banco Mundial “nos proporciona algo como o equivalente para economistas do Príncipe, uma abordagem racionalista para a construção de políticas governamentais, com foco nas responsabilidades do Estado e suas instituições na formulação da “boa” política.

globalização vale não apenas para a economia, mas também para disseminar padrões culturais) o caminho para o crescimento e o desenvolvimento é único – redução da máquina estatal, privatizações, adoção de princípios de gestão empresariais, e assim por diante.

Para Pereira (1998a e 1998b), as causas da crise no Brasil, que justificam a reforma do Estado são endógenas – a globalização é o mote, mas os responsáveis pela crise foram empresários, classe média e burocratas públicos que capturaram as transferências do Estado:

“Ora, como sempre acontece, com o crescimento, com o aumento de sua capacidade de arrecadação de impostos e de suas transferências, as distorções começaram a aparecer. As transferências do Estado foram sendo capturadas por interesses especiais de empresários, da classe média e de burocratas públicos [...] Em consequência, seja da captura do Estado por interesses privados, seja da ineficiência da sua administração, seja no desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las o Estado foi entrando em crise fiscal [...]” (Pereira, 1998b, p. 35-36).

Como destacaram Andrews e Kouzmin (1998), trata-se de uma curiosa inversão da lógica do comportamento *rent-seeking*, mas em conformidade com o que propõe a teoria da escolha pública – ao invés de ser esta (o comportamento *rent-seeking*) a causa para o crescimento da máquina estatal e sua crescente ineficiência, é o Estado o responsável pelo surgimento do comportamento *rent-seeking*.

Liberalização de mercados, desregulamentação da economia, redução da máquina burocrática, privatização e terceirização¹⁶³; o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é apresentado como uma política de transformação da estrutura federal enquadra-se neste contexto, pois, entre outros objetivos, tinha *“vistas a aumentar a sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas”* (Presidência da República, 1995, p. 16).

A retórica, contradições e lacunas que se destacam no PDRE e em outros documentos produzidos para justificar a reforma administrativa são fundamentais em nossa análise, pois evidenciam a *rationale* que justifica a direção adotada, a origem das dificuldades encontradas no curso de sua implantação e mais importante, permite entendermos as

¹⁶³ O Banco Mundial é explícito: *“...há esperança que a África, como o leste da Ásia há 30 anos atrás, se moverá para um caminho de rápido desenvolvimento. Para que isto aconteça, mais progresso será necessário na reforma macroeconômica – para providenciar um ambiente estável, no qual a atividade econômica possa florescer... Boas políticas macroeconômicas funcionaram no leste da Ásia, e irão funcionar na África. Tais políticas incluem menor taxação sobre a agricultura, colocando as exportações em primeiro lugar, liberalizando as importações, as reformas fiscais e as privatizações.”* (World Bank, 1994, pp. 10-14, tradução nossa)

condicionantes que definiram a arquitetura institucional da regulação estatal. Vamos destacar alguns pontos identificados.

O PDRE professava mudanças na estrutura de governo e destacava que estas são mais restritas do que uma reforma do Estado, que envolveria mudanças amplas não só com relação às várias áreas do governo, mas também no conjunto da sociedade brasileira e no seu sistema constitucional-legal; a reforma portanto, teria, portanto, *“um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”* (Presidência da República, 1995, p.17).

No entanto, não é isso que se propõe no restante do documento; por exemplo, ao apresentar os objetivos específicos do Plano, diz-se que

“[r]eformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil” (Presidência da República, 1995, p. 56).

Afinal, qual foi o limite da reforma? Uma vez que foi restrita ao aparelho público administrativo, pouco ou nenhum avanço substantivo se encontra ao compará-lo com o modelo implantado pelo Decreto-Lei 200/67 (Brasil, 1967). Como sua pretensão foi a implantação de novos preceitos gerencialistas, seus resultados são ainda mais duvidosos, uma vez que grande parte do que foi preconizado (a ênfase no resultado e não no processo, por exemplo) impactaria diretamente em todo o arcabouço legal-formal que caracteriza o setor público – que não foi alterado ou mesmo atualizado. *Certamente, outras consequências concretas desta indefinição também se evidenciam ao analisarmos o papel regulador que agora se atribui ao Estado.*

É preciso lembrarmos que o contexto no qual se colocou o PDRE foi o da transformação do papel do Estado, antes *executor*, para *promotor*. É desse processo de adequação a uma nova realidade surge o conceito do Estado Regulador. Sua fundamentação reside na premissa de que a sociedade tem condições de resolver por si própria, de forma descentralizada, mais eficiente e menos custosa, grande parte de seus problemas. Esta transformação é enfatizada no texto do PDRE:

“[...] (a) redefinição do papel do Estado, [...] para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de econômicas externas, que limitam a capacidade de alocação de

recursos do mercado. [...] Para realizar esses dois últimos objetivos [objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento], o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram, entretanto, deixaram claro que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. [...] O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através deste programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. [...] Desse modo o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimentos em capital humano [...]” (Presidência da República, 1995, pp. 17-18)

Neste mesmo PDRE, ao tratar do modelo conceitual proposto para a organização das novas funções do Estado, são apresentados quatro segmentos de atuação, que posteriormente definem a estratégia de transição e os projetos específicos para implantação das mudanças. Os segmentos são:

- ✓ *núcleo estratégico*, que corresponde ao governo e está voltado para a definição das leis e as políticas públicas, da qual fazem parte o poder Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, e do poder Executivo, o Presidente da República, os Ministros, seus auxiliares e assessores diretos responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas;
- ✓ *atividades exclusivas*, “setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar” (Presidência da República, 1995, p. 52), ou seja, serviços e agências com poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, como por exemplo, a cobrança de impostos, atividades policiais, vigilância sanitária, controle ambiental etc.;
- ✓ *serviços não exclusivos*, setor no qual o Estado atua com outras organizações públicas não estatais e privadas, instituições que não possuem o poder de Estado, como serviços destinados à garantia dos direitos humanos, serviços de saúde, educação, centros de pesquisa, museus etc.;
- ✓ *produção de bens e serviços para o mercado*, que corresponde à área de atuação das empresas, atividades econômicas voltadas para o lucro, mas que ainda permanecem no aparelho do Estado “seja porque faltou capital ao setor privado

para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário, no caso de privatização, de regulamentação rígida” (Presidência da República, 1995, p. 53)

No âmbito do segundo e terceiro segmentos, foram propostas as chamadas *agências autônomas* e *organizações sociais*. Vamos tratar fundamentalmente das *agências autônomas*, uma vez que relacionam-se diretamente com o posterior surgimento das *agências reguladoras* – que não foram explicitadas no documento base do PDRE. As *agências autônomas* concretizariam os preceitos de responsabilização por resultados e da autonomia de gestão, a partir da

“transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, [...] com foco na modernização da gestão [...] o projeto das agências autônomas desenvolver-se-á em duas dimensões, em primeiro lugar, serão elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, [...] em paralelo serão aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação.” (Presidência da República, 1995, p. 73).

A estratégia de transição do PDRE para que o desenvolvimento das *agências autônomas* baseava-se em uma avaliação estrutural dos órgãos governamentais (suas finalidades, superposições, inadequação de funções, possibilidade de descentralização etc.), que deveria identificar a aderência destes órgãos às funções do Estado e portanto, se verificaria a possibilidade de transferência das funções para estados e municípios, de “publicização”, ou de privatização. A partir destes resultados, e *“dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras”*, perguntar-se-ia se: 1) *deve o Estado criar novas instituições?* 2) *Quais?*” (Presidência da República, 1995, p. 72). Este é um ponto importante, pois parece representar o momento em que o PDRE *perde de vista a construção dos novos fundamentos institucionais, organizacionais e legais que deveriam dar coerência às agências reguladoras*.

Com relação a proposição de arranjos organizacionais que dessem conta da operacionalização dos novos segmentos propostos, percebemos como resultado direto do PDRE a proposição de *agências executivas* e das *organizações sociais*, conforme tratam documentos oficiais e decretos regulamentadores¹⁶⁴.

¹⁶⁴ MARE, 1996 e MARE, 1997a.

No entanto, as agências executivas¹⁶⁵ não correspondem a novas formas jurídicas, mas sim uma nova qualificação¹⁶⁶ que caberia a autarquias e fundações, que lhes permitiria uma maior autonomia e flexibilidade administrativa¹⁶⁷. Por esta razão, foi proposto que seu desempenho deveria estar atrelado a um *contrato de gestão* com a administração direta, entendido como parte de um plano de trabalho que pudesse ser acompanhado por outro órgão público supervisor (em geral Ministérios). A qualificação e desqualificação de uma autarquia ou fundação como agência executiva se daria por decreto presidencial¹⁶⁸.

Já as organizações sociais respondem pela “publicização”, ou seja, a “*descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado*” (Presidência da República, 1995, p. 18). Seriam pessoas jurídicas de direito privado¹⁶⁹, sem fins lucrativos, cuja atuação estaria vinculada aos setores da sociedade em que são prestados serviços não exclusivos que possam ser eficientemente prestados por organizações públicas e não-estatais, a partir do financiamento do Estado¹⁷⁰.

O contrato de gestão constitui o instrumento gerencial que define os padrões de

¹⁶⁵ Esta denominação corresponde a uma qualificação a ser concedida por decreto presidencial específico a autarquias e fundações públicas, responsáveis por *atividades e serviços exclusivos do Estado*. As agências executivas não configuram uma nova figura jurídica na administração pública, nem promove qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificadas. A participação destas autarquias e fundações no projeto das agências executivas deveria acontecer por adesão voluntária ao processo de qualificação.

¹⁶⁶ Sua regulamentação se deu pelos Decretos nº 2.487 e nº 2.488/98, editados quando da vigência de Medida Provisória nº 1.549-28/1997, que precedeu a Lei nº 9649/98.

¹⁶⁷ Na prática, até o final do segundo governo Fernando H. Cardoso, apenas uma autarquia federal foi qualificada como agência executiva, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO. No entanto, a flexibilidade e autonomia administrativa e financeira, preconizadas pelo PDRE não foram concedidas, o que faz com que o processo de transformação não possa ser considerado como completo. Ver Oliveira, 2002.

¹⁶⁸ A qualificação deveria ser aprovada por seu órgão supervisor e ter a anuência, à época, do Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, substituído pelo atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP.

¹⁶⁹ Uma organização social – OS precisaria atender aos seguintes critérios: 1) quanto à constituição da personalidade jurídica: vinculação dos objetivos à área de atuação, finalidade não lucrativa, previsão de aceitação de novos associados (no caso das associações civis); 2) quanto ao modelo de organização e gestão: organização participativa com instâncias definidas em estatuto, que contem com a participação de representantes do poder público e pessoas reconhecidas; definição de composição e atribuição da diretoria; publicação no Diário Oficial da União – DOU de relatórios anuais financeiros e de execução do contrato de gestão; e, 3) quanto às responsabilidades sociais: proibição da distribuição de bens ou parcela do patrimônio líquido e previsão da incorporação integral do patrimônio dos legados, doações, excedentes financeiros. A Lei nº 9.637/98 regulamentou a criação das organizações sociais, estabelecendo que suas atividades devem estar dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

¹⁷⁰ Prevê-se a destinação de recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão, mediante cronograma de desembolso previsto no contrato. Vale ressaltar que as organizações sociais estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União – TCU, a partir da informação da autoridade supervisora com relação a irregularidades ou ilegalidades na utilização dos recursos ou bens públicos.

desempenho negociados e acordados das organizações sociais e agências executivas com suas entidades supervisoras. Nele devem ser registradas a previsão de metas e os programas de ação; no caso das organizações sociais, associa-se ainda o cronograma de repasses financeiros do Estado, sendo o contrato é acompanhado pela entidade supervisora.

O aspecto mais interessante em relação a estes novos arranjos refere-se às agências reguladoras; para entender melhor como surgiram, é preciso voltar um pouco mais na história recente do país. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 175, tutelou as formas de prestação do serviço público, determinando que a lei dispusesse sobre a sua adequada prestação. A preocupação era resguardar minimamente os interesses e necessidades dos destinatários dos serviços públicos, ao limitar a liberdade dos agentes econômicos e do Estado, na qualidade de regulador. A partir da publicação da Lei de Concessões¹⁷¹ de serviços públicos, a necessidade pela concretização do ordenamento legal e institucional desta nova função reguladora já poderia ser destacada. Por exemplo, a eficiência dos serviços públicos, já havia sido definido constitucionalmente e convencionado como “serviço adequado¹⁷²”, a ser ofertado a preços acessíveis aos usuários.

Constitucionalmente, foram criados estes parâmetros legais para a regulação dos serviços públicos¹⁷³, em relação à forma, conteúdo e às condições de sua prestação. O objetivo de proporcionar serviços públicos adequados aos usuários, que atendessem às condições garantidas por lei, está diretamente relacionado com o modelo idealizado para o Estado brasileiro em 1988.

As agências reguladoras, no entanto, foram criadas a partir de 1996 por diferentes legislações, acompanhando o processo de privatização e liquidação de empresas públicas em diversos setores de atuação. Uma característica especial que as diferencia das agências executivas é a autonomia financeira viabilizada pela arrecadação, decorrente de fiscalizações e taxas sobre as empresas reguladas. Entretanto, mesmo formalizada sua personalidade jurídica de “autarquia especial”, existem ainda limitações que restringem a preconizada flexibilidade administrativa em diversas áreas estratégicas, como a gestão de recursos humanos, por exemplo.

¹⁷¹ Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que regulamentou as concessões e permissões de serviços públicos., no capítulo VII, que trata dos encargos do poder concedente.

¹⁷² O conceito de serviço adequado foi novamente destacado pela Lei de Concessões de 1995, quando o mesmo dispõe que serviço adequado é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

¹⁷³ Que podemos definir como atividades econômicas afetadas por interesses públicos.

Ainda mais interessante no caso das agências reguladoras, no entanto, é que não há no próprio PDRE qualquer referência da reflexão oficial em relação a seu novo papel regulador. Neste sentido, é esclarecedor o depoimento de Farias (2002), ainda no cargo de secretário-adjunto do Ministério do Planejamento:

“[o] Plano Diretor foi elaborado basicamente no 1º. semestre de 95, embora tenha sido formalmente aprovado no 2º. semestre. E nesse primeiro semestre de 95, discutiam-se no Congresso as primeiras emendas constitucionais que abriam mercados, quebravam monopólios. Então podemos dizer que essa discussão estava ainda amadurecendo e não foi incorporada no Plano Diretor porque não estava muito presente para quem participou da elaboração desse documento. Na verdade, podemos dizer que a percepção clara de que a questão da regulação tinha um peso diferenciado veio no final de 95, quando a sociedade começou a dar-se conta de que a concorrência e a qualidade do processo regulatório interferiam diretamente em variáveis do seu dia a dia, tais como o nível de emprego, a qualidade e a oferta de bens e serviços públicos. As motivações da reforma regulatória se relacionam muito com essa percepção da sociedade.[...] Só no final de 95 é que ficou bastante claro que a adequação do modelo de agência que estava expressa no Plano Diretor era bastante questionável, tendo em vista os novos requisitos que a atividade de regulação começava a exigir” (Farias, 2002, pp. 95-96).

Assim, somente em 31 de maio de 1996, o Conselho de Reforma do Estado apresenta sua primeira Recomendação à Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República¹⁷⁴, que consolida alguns princípios e critérios gerais orientadores *“para a criação de entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos, em regime de concorrência”¹⁷⁵, no âmbito da administração federal*, como principal subsídio na elaboração dos anteprojetos de lei, que na prática, àquela data, já estavam sendo encaminhados para o Congresso Nacional.

Em publicação (MARE, 1997b) produzida à época da reforma, o então ministro Bresser Pereira revisita vários dos tópicos apresentados no texto da PDRE. Ao tratar da questão desregulação vis-à-vis regulação, afirma que, apesar de inegável ser a regulação uma função do Estado, muitos questionamentos ainda restam quanto aos limites deste tipo de intervenção na economia, uma vez que não há dúvida que esta regulação tendeu, em

¹⁷⁴ A íntegra da Recomendação encontra-se na referência MARE, 1997b.

¹⁷⁵ Bresser Pereira chegou a afirmar em publicação anterior (Pereira; Maravall e Przeworski, 1993) que as reformas econômicas deveriam conter também uma promessa confiável de extensão da cidadania social e que a postura neoliberal seria equivocadamente tolerante em relação aos custos sociais de tais mudanças, já que partem do pressuposto de que a própria desregulamentação da economia faria os mercados surgirem, o que traria equilíbrio para as relações econômicas e portanto, para a sociedade. Àquela época, Bresser Pereira ponderou que os mercados não necessariamente surgem com a competição e mesmo quando os principais mercados estão presentes, o movimento de realocação de recursos que torne uma economia eficiente pode ser muito extensiva, o que demandaria a participação ativa do Estado.

muitos momentos, a ser excessiva. Para ele, a regulação representa um alto custo para o setor privado, e que a discussão entre os excessos e a necessidade de regulação circunscrevia-se a discussão sobre os limites de intervenção do Estado no mercado, afirmando que a

“reforma do Estado que vem acontecendo nos anos 90 herdou toda essa discussão, em um momento em que estavam ficando claros os limites da proposta neoconservadora de reduzir o Estado ao mínimo” (MARE, 1997b, p 33).

Este ponto é fundamental para que possamos entender (ao menos com relação a retórica sobre a qual deveria se fundamentar), a partir da visão do governo, como se pretendeu estruturar o modelo de regulação dos serviços públicos recém-privatizados. No entanto, pelo trecho reproduzido, vê-se que, mesmo após o processo de venda das estatais e a criação das primeiras agências, *não existia nenhuma proposta concreta* com relação ao efetivo papel das agências de regulação¹⁷⁶. Ainda, ao apresentar sua proposta para a lógica dos mecanismos de controle, vemos que ela é composta de três formas de intervenção na economia: por meio do Estado, da sociedade civil, e, pelo mercado. E, conforme afirma na seqüência,

[o] “princípio geral de controle é o de que será preferível aquele que for mais geral, mais difuso, mais automático. Por isso o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência, obtém-se, em princípio, os melhores resultados, como os menores custos” (MARE, 1997b, p. 37).

Acrescente-se o fato de que o controle social, apesar de ser considerado o segundo melhor mecanismo, é apontado como sendo de difícil operacionalização, e por isso, sua aplicação seria apenas possível se combinada com outros mecanismos de controle do Estado.

Mesmo que se tratasse do discurso de defesa de um governo assumidamente neo-liberal, e não uma autodenominada *“social-democracia de centro-esquerda”* (MARE, 1997b.) não nos parece razoável apresentar a desregulação apenas como mais uma alternativa, uma vez que na prática, era o que estava sendo feito, a partir do processo de privatização, sem a concomitante criação de um novo aparato regulador. No nosso entender, seria fundamental ter se apresentado nestas mencionadas reflexões oficiais sobre o tema, qual a natureza da regulação que se pretendia, pois nem mesmo uma estrutura do que se imaginava como um órgão regulador não foi apresentada no escopo do PDRE.

¹⁷⁶ Efetivamente, as primeiras privatizações de vulto, em especial no setor elétrico, ocorreram sem que houvesse sido criado o órgão regulador. É interessante que, ao contrário do preconiza a teoria da regulação econômica(segundo sua corrente *mainstream*, é fundamental o papel de um órgão regulador independente que garanta o cumprimento das regras de proteção aos contratos firmados), este fato não impediu que investidores adquirissem os ativos ofertados.

A retórica oficial da reforma, a partir da análise destes documentos oficiais, foi pautada pela constante celebração das virtudes do mercado, que logo se seguiam de advertências para a importância de um Estado fortalecido, pois este deveria ter por compromisso desempenhar um papel importante em períodos de rápidas transformações (como as enfrentadas com a globalização). Equilíbrio também era uma palavra-chave no discurso: uma vez alcançado um novo equilíbrio, o Estado seria mais forte ou mais fraco, a depender das questões específicas colocadas em pauta, e principalmente, do papel que desempenharia nesta transição. Esperava-se o fortalecimento do Estado, uma vez que, se por um lado seriam abandonadas muitas de suas funções empresariais tradicionais e a propriedade direta de empresas produtivas, de outro seria desenvolvida uma nova modalidade de regulação estatal, na qual as autoridades exerceriam maior autoridade, capacidade técnica para interferir e fiscalizar a operação de mercados privados, de modo a *manter o equilíbrio macroeconômico*. Nesta visão, somente desta forma poderia se criar um ambiente favorável ao desenvolvimento tecnológico e a implantação das políticas sociais básicas.

Em termos práticos, o desafio do gerencialismo público como conhecemos aqui no Brasil, foi exatamente este: a transformação de agências públicas comprometidas com a racionalidade burocrática – fundadas em princípios de hierarquia e controle, para um paradigma pós-burocrático (segundo o jargão tão apreciado por seus defensores) – pautadas pela flexibilidade e desempenho. No nosso entender, a criação das agências reguladoras aqui no Brasil enquadra-se em uma dinâmica de “transição turbulenta” (Emery & Trist, 1965), na qual se pretendeu transformar órgãos públicos em instrumentos produtivos racionais, imbuídos de espírito empresarial, mas sofrendo dos problemas gerados por seus múltiplos focos e das metas compartilhadas por contextos distintos – o governo, as empresas reguladas e a sociedade.

É certo que a abordagem gerencialista preconizou um “pacote” de características organizacionais que favorecessem esta nova estratégia pública, com o alinhamento de modelos estruturais, estratégicos, culturais e de liderança. Este novo órgão público também precisaria abarcar múltiplas características organizacionais, que envolveriam uma maior efetividade operacional, além de um estado permanente de mudança (pois seu compromisso é acompanhar as transformações externas); gestão compartilhada tanto estratégica quanto operacional, como garantia de maior flexibilidade e agilidade nas decisões; ainda, uma perfeita articulação no monitoramento e impacto de suas ações. E, estes novos órgãos precisariam ser estruturalmente horizontais (pouco formalizados) e tecnicamente especializados.

O problema inerente com este tipo de estrutura (mesmo se fossem de fato empresas privadas) é a sua segmentação em subsistemas internos fechados decorrentes da ênfase na especialização técnica, o quê pode favorecer, mesmo que de uma maneira distinta da burocracia tradicional, a proteção de interesses internos e externos – ou seja, tornam-se pouco responsivos a seus ‘clientes’, até porque não se consegue identificá-los tão facilmente, já que estes se confundem com *consumidores* e não aos *cidadãos*. Na prática, organizações públicas impelidas a responderem às condições dinâmicas da sociedade, enfrentam grandes turbulências; e, como atuam em ambientes institucionalizados, é comum que contradições e estratégias de auto-proteção surjam e se sobreponham à sua finalidade inicial.

Como vimos, a administração pública gerencial aplica o pressuposto de que o corpo de práticas gerenciais do setor privado pode ser transferido diretamente para o setor público, uma vez que na perspectiva da escolha pública, a estrutura governamental mantém uma relação contratual com o mercado e consumidores. Este modelo, portanto, considera que na relação entre Estado e cidadãos (ou consumidores) o governo existe para assegurar que os cidadãos – como indivíduos racionais que procuram sempre maximizar seus interesses pessoais – façam escolhas consistentes, reduzindo a assimetria de informações e tenham seus direitos individuais preservados. O agregado destas escolhas individuais *naturalmente geraria um melhor resultado para a sociedade*.

No nosso entender, esta crença – que chamaremos de *mito gerencialista* – é ilusória, pois desconsidera a existência de desequilíbrios que extrapolam o problema da assimetria de informações, pois os controles políticos e a influência econômica sobre a distribuição de recursos e até mesmo a existência de diferentes contextos institucionais, são essenciais para (re)definir determinada dinâmica social, econômica e política. E ainda, é ilusória por razões mais óbvias: organizações públicas e privadas possuem processos decisórios, orçamentários, de prestação de contas e de governança totalmente distintos, pois são suas finalidades, mais que seus objetivos, que as distinguem.

Outras contradições são inerentes ao *mito gerencialista*, como as qualidades empresariais perseguidas (eficiência, competitividade, seletividade etc), a dificuldade no controle das ações do setor público frente à autonomia e flexibilidade demandadas, a minimização do papel dos próprios poderes executivo e legislativo frente à demanda por autonomia das agências públicas, os impactos negativos da privatização (e também da terceirização e ‘publicização’ de serviços públicos) sobre valores democráticos e no interesse público. Tudo isto reforça os paradoxos que destacamos na caracterização da relação entre o

gerencialismo público e a redução de valores democráticos (Terry, 1998; Denhardt & Denhardt, 2000¹⁷⁷; Box *et. al.*, 2001; entre outros).

Mesmo hoje, se o sucesso do PDRE fosse mensurado apenas pela extensão em que proliferaram agências reguladoras, pode-se até considerar que foi um grande sucesso¹⁷⁸. No entanto, sabemos que na prática, pouco do que foi preconizado conseguiu efetividade. Inevitavelmente, algumas ações na esteira dos movimentos globais para redução da máquina estatal foram efetivadas, em especial no processo de privatização. Seus efeitos a curto-prazo foram mais evidentes: mudanças na Constituição, venda de estatais, criação de novos órgãos reguladores. No entanto, se sua efetividade fosse medida pelos mecanismos de controle social e pela participação da sociedade na definição destas novas políticas públicas, que impactam diretamente em seu dia-a-dia, pouca ou nenhuma evidência pode ser encontrada – como aprofundaremos nos próximos itens 4.3.1., 4.3.2 e 4.3.3.

O próprio conceito de cidadão é pouco destacado no gerencialismo público, que prefere tratá-lo como “cliente” ou “consumidor¹⁷⁹” de bens e serviços públicos. E por isso mesmo, valores coletivos não conseguem se encaixar em seus preceitos normativos, baseados em um modelo individualista que tem o mercado como personagem principal. Isto é bem claro

¹⁷⁷ Denhardt & Denhardt (2000) defendem que um “*novo serviço público*” (tradução nossa) deve substituir os preceitos da administração pública gerencial. Este “novo serviço público”, abrange um conjunto de idéias sobre o papel da administração pública em um sistema de governança que coloca o cidadão no centro da discussão, e não princípios operacionais (empresariais ou estatais), pois parte do princípio que os cidadãos terão um engajamento muito mais ativo quando existem mecanismos claros de governança, e neste sentido, os indivíduos se movem por princípios muito mais relevantes que seu interesse próprio, em direção a adoção de uma perspectiva ampla e não imediatista, o que requer seu conhecimento da arena pública e também o sentido de pertencer a uma comunidade. Estes mesmos princípios precisam ser compartilhados pelos gestores públicos, para que possam ver os indivíduos como cidadãos, e não como eleitores, clientes, consumidores etc. Na administração pública, o papel do governo (especialmente o governo local) deveria refletir seu compromisso com a criação e apoio à comunidade, a partir de “instituições mediadoras” que simultaneamente devem focar nas necessidades dos cidadãos e prover práticas que possam prepará-los ou familiarizá-los para atuarem em sistemas políticos maiores. A proposta destes autores é convergente com a noção de Putnam (1995) para capital social (resultado do engajamento de cidadãos em grupos, associações e unidades governamentais, que atuam em prol de interesses coletivos). Coletivamente, estes pequenos grupos constituiriam uma “sociedade civil”, na qual prevalecem os interesses coletivos, mas a partir do engajamento dos indivíduos. Enquanto o gerencialismo é cético em relação o papel da participação social na gestão pública, novas abordagens consideram que o diálogo público é necessário para resgatar a burocracia pública e restaurar sua legitimidade.

¹⁷⁸ De 1996 a 2002, foram criadas 9 agências reguladoras federais; como reflexo do modelo federal adotado, até 2001 já haviam sido criadas 15 agências reguladoras estaduais (em sua maioria, multisetoriais) e 2 agências reguladoras municipais (fonte: <www.abar.org.br>, acesso em agosto de 2003).

¹⁷⁹ O gerencialismo, ao entender que a administração pública deve atender às necessidades de seu “cliente”, traz implícita a idéia de que tal “cliente”, por si só, não possui capacidade de articular suas necessidades ou fazer as escolhas adequadas, uma vez que ele não possui as informações necessárias para realizá-la racionalmente. Conseqüentemente, a relação do Estado com a sociedade passa a ser mercantil (o Estado regula o mercado de prestação de serviços públicos), ou autoritária (o Estado estabelece o “pacote justo” de serviços públicos, uma vez que o consumidor não possui todas as informações para escolha racional), ou ainda, a mais comum, uma combinação de ambas as posturas anteriores.

no modelo adotado no Brasil. Os mecanismos de controle social, propostos no PDRE (Pereira, 1998b), vis-à-vis com os mecanismos que efetivamente foram adotados no modelo das agências (reguladoras e executivas) e das organizações sociais são vagos e consequentemente, falhos. Não há evidência de que, passados quase dez anos do Plano Diretor de Reforma do Estado, os mecanismos propostos para garantir o controle social tenham possibilitado que os tais “clientes” e “consumidores” efetivamente possam exercê-lo, tanto sobre os serviços públicos ou privatizados (e também “publicizados”), quanto sobre os próprios órgãos governamentais.

A partir dos pressupostos gerencialistas, é muito restrita a possibilidade de que as reformas possam de fato atender as necessidades dos cidadãos, por conta dos pressupostos implícitos da escolha pública. Assim, o sucesso de suas ações só pode ser verificado no curto prazo e somente em relação a metas de eficiência – esta observação reflete avaliações conduzidas em outros países. Como vimos, as primeiras evidências do país que mais aprofundou este tipo de reforma, a Nova Zelândia, não são muito animadoras. Lembramos novamente autores (Box *et. al.*, 2001, p. 615) que afirmam ter esta concepção de administração pública pouca relação com valores democráticos e democracia, com seu legado se resumindo na adoção de princípios de mercado e de eficiência econômica, que prevalecem hoje no setor público.

No Brasil, a lógica foi a mesma, mas os resultados são ainda mais questionáveis. No passado, a adesão autoritária imposta às instâncias superiores de governo pode ter contribuído para a efetividade dos modelos sistêmicos federais criados a reboque do Decreto-Lei nº 200/67¹⁸⁰; ou seja, o regime ditatorial funcionou como regra de coesão do sistema e na implementação de suas políticas. Hoje, o modelo de implementação das ações governamentais depende de mecanismos negociais que acontecem em um quadro político e social bem mais complexo, dada a multiplicação de “partes interessadas” e a diversidade de seus interesses, o que faz com que seja necessário reavaliar, internamente à máquina governamental, os mecanismos formais de planejamento e programação existentes, em grande parte inexistentes, e externamente, os novos processos e dinâmicas que levem em consideração a importância da participação social e de maior transparência nos processos públicos.

A condução da reforma se caracteriza por duas falhas principais: suas iniciativas aconteceram dentro de um quadro organizacional já institucionalizado do setor público e

¹⁸⁰ No entanto, como se verá mais adiante, o modelo gerencial definido pelo Decreto-Lei nº 200/67 ainda parece prevalecer, além de conceitualmente ser equivalente ao PDRE, com algumas vantagens adicionais.

basicamente ignorou o contexto mais amplo na reestruturação do papel do Estado (como discutimos inicialmente). Desta forma, a reestruturação do Estado passou a ter como resultado sua própria despolitização; segundo, a reorganização do aparelho estatal não deu a atenção necessária ao processo complexo de interação que deve haver entre ferramentas gerenciais e a efetividade do trabalho em si, com sua ênfase apenas em aspectos da gestão.

Neste Estado “gerencialista” que se apregoou, as ações e programas são apresentados de forma ‘despolitizada’: as soluções são técnicas e não políticas, como na proposta para “publicização” de determinados serviços sociais públicos, ou na própria formulação do novo ambiente regulatório, no qual a complexidade técnica do assunto e o respeito pela dinâmica do mercado justificam a criação de agências públicas que não se subordinam a nenhum poder político. Acima de interesses localizados, sua finalidade técnica as autoriza a definirem regras de funcionamento para prestação de serviços públicos.

No Brasil, com urgência maior do que acontece em países desenvolvidos, cumpre discutir o papel do Estado na dinâmica da sociedade. Nesse sentido, a teoria institucional é de grande valia, pois como vimos, traz em seu corpo teórico diversas indagações quanto a relevância de condicionantes históricas e sociais na formação dos contextos específicos em que se inserem organizações e indivíduos. O processo de construção da sociedade brasileira e da identidade nacional, seu patrimonialismo e estrutura oligárquica, são fatos reconhecidos mas pouco considerados na prática; basta observarmos como são conduzidos os processos de reforma do Estado.

No nosso entender, *a inadequação das propostas recentes envolve questões de fundo e não apenas de forma*. Isto porque, as soluções propostas procuram superar questões construídas por uma determinada visão de mundo; assim, a readequação dos arranjos institucionais visa minimizar a assimetria de informações; os papéis são redefinidos a partir de critérios racionais e técnicos; a supressão de interesses políticos necessariamente gera melhores resultados; o comportamento *rent-seeking* de burocratas, políticos, ou ainda, de grupos econômicos privilegiados, pretende ser superado a partir do desenho adequado de mecanismos de controle; etc. Todos os aspectos problemáticos da relação entre agentes públicos e privados já foram identificados e para cada um deles, é possível listar soluções semelhantes. Desta forma, o uso de termos como *transparência, responsabilização, audiência e consulta pública, controle social* e outras mais emblemáticas no gerencialismo público, como *accountability* e *governança*, extrapolam o discurso oficial e passam a carregar significado próprio, independentemente de sua ocorrência e efetividade no “mundo real”.

São qualificativos obrigatórios de um bom Estado e bom governo; no entanto, sua aderência a instituições e práticas fortemente enraizadas passa a demandar novas reflexões, ainda não efetivadas. Por isso falhou¹⁸¹ a Reforma.

No próximo capítulo, passaremos a aprofundar a construção de ambientes regulatórios, a partir da análise do caso inglês, americano e especificamente, o processo histórico e também mais recente referente ao Brasil.

¹⁸¹É interessante notar que, passada quase uma década do início deste processo de reforma administrativa, alguns de seus protagonistas admitem que se subestimou a força de grupos de interesse e se superestimou a racionalidade técnica (Costin, 2001).

4.O NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO

A pressão internacional para liberalização dos mercados em todo o globo a partir de recomendações de organismos multilaterais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, geraram uma intensa produção conceitual e técnica sobre as condições e características que devem prevalecer no papel regulador do Estado. Podemos afirmar que este material vêm compondo grande parte dos parâmetros adotados para uma reforma regulatória geral. Para estes órgãos internacionais, o mercado globalizado impõe maiores níveis de competitividade aos países, o que implica necessariamente na abertura de seus mercados; neste sentido, a reforma regulatória visa promover o livre fluxo de bens, serviços, tecnologia e investimentos, o que beneficiaria seus consumidores e elevaria os padrões de produção dos países, em função de uma melhor alocação de recursos. Em última instância, a reforma regulatória aumentaria o PIB dos países, e conseqüentemente, melhora as condições gerais da população.

A credibilidade e efetividade dos governos frente a este mundo globalizado passa a depender, em grande parte, de sua capacidade regulatória, traduzida por regras estáveis e transparentes, uso de incentivos de mercado e outras políticas e instrumentos que permitam a manutenção de mercados competitivos. Ao menos retoricamente, estas características devem ser combinadas com a preservação de avanços e objetivos sociais e da construção de capacidades que permitam acompanhar e promover mudanças contínuas, para que se responda rapidamente às oscilações contextuais. Assim, reformas regulatórias envolvem um conjunto de mecanismos de regulação, desregulação e re-regulação ao longo de toda economia, o que inclui, quando necessário, reformas institucionais mais profundas.

A desregulação e a re-regulação devem fazer parte do “pacote” regulatório, considerando-se que as reformas regulatórias devem ser consideradas como processos em evolução permanente. Existem razões práticas para a avaliação permanente dos mecanismos regulatórios, segundo a OCDE (1997):

- ♦ As reformas se tornam complexas, gerando incertezas para o futuro, em parte por conta da fragmentação de políticas ao longo da estrutura de governo; ou seja, os governos freqüentemente não conseguem coordenar e planejar adequadamente as políticas e medidas regulatórias.
- ♦ Falta de transparência, o que permite que interesses velados conduzam a adoção de medidas regulatórias os beneficiem; ou seja, setores da economia

são protegidos e fortalecidos por processos decisórios pouco transparentes e pela ausência de responsabilização da administração, o que possibilita a proteção governamental desleal, ao invés de competição.

- ♦ É preciso controlar o volume e complexidade de leis, regras e formalidades administrativas, pois esta ‘inflação’ regulatória enfraquece a capacidade dos reguladores em executar suas tarefas integralmente.

Os recentes movimentos de privatização de setores monopolistas de serviços e bens públicos promovidos em diversos países ao longo da década de 80 e 90, foram baseados em “fortes evidências” de que uma vigorosa competição seria o melhor meio para produzir indústrias dinâmicas e inovativas, que pudessem compatibilizar as necessidades do consumidor e competir em mercados globais. Apesar de evidências que apontam que as melhorias decorrentes da abertura ampla de mercados à competição não serem imediatas em todos os países e setores privatizados, a OCDE (1997) afirma que este fato não inviabiliza a necessidade de um ambiente competitivo¹⁸². De qualquer maneira, recomenda-se que nos casos de quebra de monopólio, é prudente a criação de um quadro regulador que envolva sistemas legais e instituições de apoio a mercados nesta transição, para que se garanta o acesso de todos *players* e se promova o surgimento de uma efetiva competição.

Entretanto, a história recente das reformas regulatórias não reflete tal coerência estratégica. Podemos defini-las como o resultado de embates políticos e ideológicos que resultaram em uma sucessão de ações e reações entre diferentes correntes, especificamente em função de visões e contextos particulares em relação ao papel do Estado frente a economia e a sociedade.

Vejamos, por exemplo, a teoria da agência, que tem sido a principal referência quando se analisam as atividades regulatórias. Como vimos, a relação agente-principal, base de seus pressupostos, define ser inerente a esta relação a existência da assimetria de informações entre as partes. Segundo esta teoria, a operacionalização da regulação enfrenta três problemas específicos:

1. definir tarifas e outras regras para a atividade econômica em um contexto caracterizado pela assimetria de informações, definições estas que precisam garantir a eficiência produtiva, expansão do setor e atender as necessidades do consumidor;

¹⁸² Aparentemente, melhores resultados são obtidos no setor de telecomunicação e no mercado financeiro, e não tão evidentes para transporte e energia. (OCDE, 1997, p. 8).

2. estabelecer as barreiras de entrada e saída de agentes no setor, ou seja, as condições que fomentem um ambiente competitivo das empresas;
3. garantir a credibilidade da atividade regulatória, o que implicaria na estabilidade, sustentabilidade e independência das organizações responsáveis pela regulação.

A assimetria de informações pode fazer com que a ação regulatória tenha efeitos inesperados, uma vez que se parte do princípio de que não há como o regulador ter acesso a todas as informações do regulado, ou mesmo uma forma efetiva para que o regulador tenha acesso a todas as informações do regulado. A atual complexidade na estrutura das empresas reguladas, por conta muitas vezes da internacionalização de seu capital ou diversificação de suas atividades, dificulta cada vez mais a tarefa de monitorar os aspectos técnicos, econômicos e financeiros das empresas reguladas. Além disso, na atual corrente dominante de regulação econômica, os problemas não cessam: além do problema da assimetria de informações e da captura, levantam-se outros, como a seleção adversa¹⁸³ e o risco moral¹⁸⁴ (Williamson, 1985).

Várias questões podem ser colocadas a respeito destes e outros aspectos que surgem ao considerarmos estritamente a visão meramente econômica da atividade regulatória. Por exemplo, é discutível que se adote o mesmo ponto de vista regulatório tanto no caso da prestação de serviços de interesse público ou de atividades de infra-estrutura, quanto para o controle do mercado financeiro ou de seguros. No caso dos serviços públicos ou infra-estrutura, a opção da escolha muitas vezes inexiste.

De qualquer maneira, a própria OCDE (1997, p. 8) reconhece que, embora as reformas regulatórias tenham surtido algum efeito, as dificuldades institucionais reduzem o avanço concreto em diversos aspectos. Há praticamente um século atrás, os primeiros reguladores nos Estados Unidos já apontavam que a competição essencialmente econômica em setores

¹⁸³ A *seleção adversa* decorre da assimetria de informações entre os agentes, que faz com que comportamentos oportunistas distorçam as condições pré-contratuais (encobrendo diferenças de riscos de agentes econômicos), e Williamson sugere que mecanismos de monitoramento do comportamento dos agentes e sinalização de incentivos que atraiam apenas os agentes capacitados minimizariam tal problema.

¹⁸⁴ O *risco moral* se baseia nas ações dos agentes, que podem influenciar o risco envolvido na transação, e o que está em questão é a *moral* dos consumidores, que podem se comportar de modo a aumentarem ou reduzirem tal risco. O exemplo clássico é o do mercado de seguros, no qual diferentes consumidores que contratam seguros terão comportamentos diferentes quanto ao seu cuidado com o bem segurado, o que impacta na ocorrência dos sinistros. Assim, a empresa seguradora estabelece uma taxa (no caso do seguro, uma taxa de franquia) que teria o sentido de incentivar os consumidores a serem cautelosos com os bens segurados; deste modo, o comportamento negativo de alguns consumidores faz com que todos assumam parte do risco que não é absorvido pela seguradora (aqui também vale a idéia da impossibilidade da empresa seguradora ter total conhecimento do comportamento de seus clientes que pode influenciar sobre a ocorrência de sinistros).

vitais na sociedade, como os serviços de telecomunicações, energia e transporte, conflitam com interesses sociais – de universalização, fixação de tarifas justas etc. Hoje, a dificuldade no monitoramento destas atividades cresce, em tempos de convergência tecnológica e complexificação de sua estrutura industrial.

Lembramos que os processos de reforma regulatória podem gerar custos e efeitos negativos em sua implantação. Curiosamente, a maioria dos benefícios da regulação são difusos, mas seus custos e impactos negativos são concentrados e visíveis, o que aumenta a importância de uma liderança política habilidosa para sua condução. Fica cada vez mais evidente que os processos de reforma regulatória não são compostos apenas de intervenções e projeções econômicas, constituindo construções complexas¹⁸⁵, nas quais os aspectos políticos são essenciais.

Neste contexto de crescente turbulência e ajustes, podemos considerar que o processo de reforma regulatória na esfera federal brasileira (como caracterizado pela OCDE) vem acontecendo em movimentos desestatizantes que remontam meados da década de 80, ainda no governo Sarney. A ele seguiu-se o período de desmonte da estrutura federal no governo Collor, e finalmente, a quebra do monopólio público de diversos setores no governo FHC, quando de fato foram editadas medidas que pretendiam mudar o ambiente institucional nestas áreas, especialmente, a criação das agências públicas voltadas para a regulação econômica de setores recém-privatizados. Não nos parece, no entanto, que tenha sido possível desenvolver e substituir a cultura do controle dos serviços pela cultura da competição nos serviços, conforme apregoado pela OCDE.

É interessante resgatar a sequência de eventos que levou ao surgimento da função reguladora como hoje a conhecemos. Sua origem¹⁸⁶, nos Estados Unidos do final do século XIX, se deveu ao papel de políticos progressistas na proteção do interesse público. A regulação, já àquela época, apesar de interferir em tarifas e no poder de monopólio de empresas privadas na prestação de serviços públicos, focava na necessidade de proteger a

¹⁸⁵ As recomendações da OCDE (1997, pp. 27-38, tradução nossa) para a condução de reformas regulatórias podem ser assim resumidas: “1) definir amplos programas políticos de reforma regulatória que estabeleçam objetivos e estruturas claras para sua implementação; 2) revisar a regulação periodicamente para assegurar que ela continue a alcançar objetivos de eficiência e efetividade; 3) assegurar que a regulação e os processos regulatórios sejam transparentes e não discriminatórios; 4) revisar e fortalecer o escopo das políticas de competição; 5) adotar a regulação econômica para estimular a competição desde que seja claro que esta é a melhor forma para atender a interesses públicos; e 6) eliminar barreiras regulatórias desnecessárias ao comércio e investimento, adotando e fortalecendo acordos internacionais; e, 7) identificar as inter-relações com outras políticas governamentais que possam apoiar a reforma regulatória.” Como se pode observar, se destacam as recomendações voltadas à construção de um ambiente competitivo como objetivo principal da regulação.

¹⁸⁶ Ver próximo item 4.3.2.

população contra o abuso do poder econômico. No nosso entender, no entanto, ao mesmo tempo em que se justificou plenamente a intervenção, criou-se também um *mito racional*, que cercou a atividade durante algumas décadas, e ainda acirra debates entre diferentes visões regulacionistas. Este mito tem como função primordial proporcionar legitimidade às decisões tomadas pelos reguladores, essencial para a efetiva institucionalização deste novo papel do setor público.

A deslegitimação da função reguladora começa quando surge uma outra corrente, de que a regulação sempre está a serviço dos regulados e não do interesse público. Os reguladores passam a ser vistos como movidos por interesses próprios, e portanto, "capturáveis" pelos regulados. Por esta visão, as agências reguladoras apresentam um ciclo de vida "natural": quando criado, o corpo regulador desempenha suas atividades com zelo e determinação; com a passagem do tempo, como resposta a oposições contínuas e pressões dos grupos de interesse, sua postura acaba por se transformar, passando a ser reconhecido como mero "protetor" das empresas a serem reguladas, ou seja, é "capturado" (Trebing, 1969; 1976; 1984a e 1984b). Ainda, os críticos mais radicais sobre qualquer forma de regulação no equilíbrio de mercado questionam até mesmo esta hipótese do ciclo de vida, pois segundo eles, as agências 'nunca foram jovens' – ou seja, seu próprio surgimento nasce da conjugação do interesse dos regulados por medidas de proteção oficial que garantissem patamares elevados de preços e tarifas adequadas e reduzissem a real competição (Gordon, 2001).

Ao qualificarmos estas correntes, tanto favoráveis quanto contrárias à regulação, como *mitos racionais*, procuramos ressaltar que ambas as visões preservam, em sua origem, suas próprias verdades. A partir de seu desdobramento, evolução e utilização em contextos distintos, no entanto, vão perdendo a força inicial e naturalmente outras 'verdades' surgem; isto mostra que de fato, as mudanças nas políticas de regulação são associadas à evolução do contexto geral do país (econômico e social) e às alternâncias na condução política, que alteram as prioridades do quadro regulatório em dois extremos: eficiência econômica ou interesse social. Para cada um deles, esforços de legitimação são empreendidos, mas a partir de lógicas distintas. Ao descrevermos os casos do Reino Unido e dos Estados Unidos, esta alternância entre extremos fica mais evidente.

4.1. Reino Unido

O Reino Unido é uma monarquia constitucional composta pela Grã-Bretanha (Inglaterra,

Escócia e País de Gales) e a Irlanda do Norte. Apesar de existirem variações entre seus integrantes, o que caracteriza o Reino Unido é o predomínio da *common law*, ou seja, não há um sistema codificado único que se aplique às leis¹⁸⁷, cortes, poder de polícia ou mesmo, a seus governos locais. De fato, há uma distribuição de funções administrativas e legais entre as diversas instâncias de governo, ainda que esta distribuição seja diferente entre as jurisdições e variável de acordo com o equilíbrio do poder (OCDE, 2002b, p. 8). Neste sentido, podemos afirmar que a Grã-Bretanha se caracteriza por seu Estado unitário, ou seja, com um forte poder executivo e apoiado por partidos políticos que se alternam ciclicamente. Segundo Pollit (1996), estes partidos políticos geralmente tem o controle tanto do processo legislativo, quanto do poder executivo; no entanto, sem que haja necessidade de resgatarmos seu processo histórico, é evidente a estabilidade do ambiente institucional-legal do Reino Unido.

É neste contexto que se destaca o surgimento do ambiente regulatório na história recente da administração pública britânica; podemos ainda dividir este processo em duas grandes fases: a primeira, que compreende o período dominado pela nova direita (*New Right*) de Margareth Thatcher e John Major, de 1979 a 1997, e a outra, que começa a partir de 1997, com a eleição de Tony Blair à frente do partido trabalhista.

O governo liberal de Thatcher emerge em um contexto que vinha se formando desde a década de 1960, quando surgiram as primeiras avaliações negativas em relação ao desempenho do serviço público inglês¹⁸⁸. No entanto, foi necessário mais de uma década para que as mudanças pudessem ser iniciadas¹⁸⁹. Entre outras características, considera-se

¹⁸⁷ As regras da Comunidade Européia e a maioria da legislação nacional se aplicam em todo Reino Unido. Na Inglaterra e no país de Gales, a lei civil é uma mistura da *common law*, estatutos e leis da Comunidade Européia; as leis escocesas se situam entre a tradição da *common law* inglesa e a tradição legal da Europa continental.

¹⁸⁸ O Comitê Fulton de 1968 apresentou oficialmente um diagnóstico, que em resumo, apontava deficiências na competência técnica dos funcionários e em sua parcialidade no exercício de suas funções – aparentemente, havia um grande envolvimento dos funcionários públicos em questões políticas de seus departamentos e Ministérios, e já se faziam referências quanto à pertinência no uso de parâmetros de empresas privadas no setor público, em especial critérios de eficiência e efetividade; aparentemente, a solidez da tradição do serviço público inglês o preservou por mais dez anos sem alteração na formação generalista de seus funcionários (Macedo e Alves, 1997, pp. 63-64).

¹⁸⁹ Hay (1996) faz uma análise bem interessante do contexto que antecede a vitória conservadora de Thatcher, com base em estratégias de retórica e de 'jogo de cena' adotados para narrar o chamado 'inverno do descontentamento' (período marcado por greves promovidas pelos sindicatos nacionais que assolavam o país) que antecede a vitória conservadora (1978-1979), em torno do qual se criou toda uma mitologia quanto à crise do Estado e do papel 'salvador' que somente a Nova Direita poderia oferecer – e que, segundo Hay, possibilitou algo aparentemente impensável no cenário político até então, a vitória do partido conservador. Os conservadores, liderados por Margareth Thatcher, ofereceram uma construção convincente naquele momento de transição, transformada em uma crise nos fundamentos do próprio Estado, colocado (nos discursos liberais e nos tablóides) como refém dos sindicatos. Na opinião do autor, o processo levou à percepção que somente uma intervenção decisiva poderia 'salvar' o país do caos. Ainda, para Hay este pode ter sido o único momento de real hegemonia do Thatcherismo.

que foi no período de Thatcher e Major que surge o movimento de mudança da administração pública burocrática tradicional para o gerencialismo público¹⁹⁰, com suas formas e receitas organizacionais pós-burocráticas¹⁹¹. As reformas conduzidas sob esta perspectiva conservadora conjugaram princípios do liberalismo econômico com as crescentes evidências da ineficiência do serviço público. Criaram-se assim, as condições tanto para que a *New Right* assumisse o poder e iniciasse um novo período de gerencialismo corporativo no setor público e mais marcadamente, da sua orientação ao mercado. A pergunta chave da época era “*quais serviços públicos devem ainda ser mantidos?*” (Bevir e Rhodes, 2003, p. 45, tradução nossa). As políticas de privatização e concessão redesenharam os limites entre setores público e privado; explicitamente, seu propósito foi construir o chamado “Estado mínimo”.

Este novo conservadorismo inglês resgatou a tradição liberal com seu apreço a ideais individualistas e supremacia da lógica do mercado livre; as políticas de bem-estar social, até então em vigor, foram submetidas a estes princípios, ou seja, foram reduzidos ou transformados até os limites mínimos da intervenção governamental. É razoável considerar que as grandes burocracias públicas não conseguiam mais atender adequadamente o cidadão, interferiam na liberdade de mercado e afetavam princípios comunitários (pois eram supridos em tudo por políticas e programas sociais), fatores que justificaram a revisão no modelo. No entanto, alguns analistas (Bevir e Rhodes, 2003) atribuem às mudanças do Thatcherismo uma natureza mais contraditória – ou seja, somente um governo com grande poder de intervenção poderia ter idealizado um equilíbrio entre idéias de resgate coletivista, promoção da livre iniciativa e do individualismo, como uma convergência benéfica entre comunidade e livre mercado, gerador de benefício mútuo.

Os elementos fundamentais do período Thatcher e suas políticas portanto, variam do papel promotor do coletivismo e da provisão privada de bem-estar, da defesa do gerencialismo, redução do papel dos governos locais, redefinição dos direitos dos cidadãos, surgimento do

¹⁹⁰ Hood (1991, p. 5, tradução nossa) afirma que “*um modo de interpretar a origem da nova gestão pública é vê-la como o resultado da união de duas correntes distintas de idéias. Uma delas tem surge no pós-segunda guerra mundial, com desenvolvimento de teorias da escolha pública, dos custos de transação e agente-principal, na qual o movimento da nova economia institucional participa, na geração de um conjunto de doutrinas de reforma administrativa. A outra parte desta união está nas recentes ondas de mudança no setor público orientadas ao mercado, que geraram um conjunto de doutrinas de reforma administrativa baseadas na idéia do gestor profissional como especialista e indispensável para um melhor desempenho organizacional. Liberdade para gerenciar é um slogan diferente de liberdade para escolher.*”

¹⁹¹ No entanto, Painter (1998) entende que a descontinuidade dos formatos organizacional pode ser considerada como exagerada; inclusive, alguns elementos da reforma gerencial pública britânica tiveram por consequência tornar as características burocráticas mais acentuadas. Isto se manifestaria na tendência fortemente centralizadora dos Conservadores, e dos novos tipos de formalização que surgiram em decorrência da gestão de desempenho, que se mostrou altamente mecanicista em sua abordagem para avaliação de desempenho e monitoramento.

Estado regulador, entre outros. As críticas a esta política conservadora são bem conhecidas; alguns autores como Gamble (1988) reconhecem que esta gestão ainda se distingue pelo comprometimento explícito dos integrantes do governo com a ideologia neoliberal, o que caracterizou marcadamente todas as estratégias adotadas. Mesmo que se avalie a profusão de princípios, alguns contraditórios, como artifícios garantidores de sua longa permanência no poder, é inegável que o ideário neoliberal foi o elo de ligação de todas suas ações políticas, tenham sido elas populares ou não.

O principal objetivo do *thatcherismo*, neste sentido, foi desmontar velhas estruturas públicas e definir prioridades relacionadas a este ideário de reorganização e redução do Estado, voltado para a melhoria do desempenho econômico e reversão do declínio vivido pelo país. O neoliberalismo no contexto das reformas ocorridas naquela época diz respeito a inclusão de princípios empresariais que reconduzissem a esfera social como parte da esfera econômica, tornando assim o cálculo econômico base para a organização e administração da conduta de indivíduos – em outras palavras, implica dizer que todos os cidadãos fazem parte (ou deveriam fazer) do jogo do mercado. Para o governo Thatcher, o setor público, com seus gastos elevados, era central aos problemas econômicos de todo país. O que se observou, de fato, foi o início do processo de transformação de um conjunto anteriormente estabelecido de princípios fundados no Estado do bem-estar social solidificado no pós-guerra, no qual os gastos públicos faziam parte fundamental na resolução dos problemas nacionais, tanto os sociais quanto os econômicos. Econômicos. No Estado neoliberal, tais princípios passam a ser a origem fundamental dos problemas.

Na prática, a doutrina da *New Right* foi a grande fonte das inovações políticas e administrativas na Grã-Bretanha durante a década de 1980, ao desafiar as premissas da administração pública tradicional e desencadear a reforma gerencial no aparelho governamental. Grosso modo, a partir do desenvolvimento de um novo modelo de estruturação organizacional baseada nos pressupostos da escolha racional, órgãos públicos de abrangência nacional se desmembraram em agências locais responsáveis para contratar e controlar serviços, apenas ligadas a um escritório central ocupado no monitoramento de aspectos técnicos. Foram escolhidas diferentes estratégias para maximização dos resultados da burocracia pública – desagregação de órgãos, introdução de princípios competitivos através do uso de contratos, reforço no papel do gestor profissional, na medição do desempenho, e assim por diante. Em comum, todos os princípios reforçavam a necessidade de cortar custos.

Alguns estudiosos como Pollit (1996) ainda dividem o período Thatcher em três subfases, a

partir da ênfase a estas diferentes estratégias: a primeira, de 1979 a 1982, quando o foco principal concentra-se no corte de despesas: demissão de funcionários, formação de comissões encarregadas da racionalização de gastos e desperdícios nos Ministérios e assim por diante. Alguns dos departamentos públicos tiveram seus programas fortemente reduzidos, como os responsáveis por programas de habitação, meio ambiente e energia; medidas legislativas para contenção de gastos dos poderes locais também foram definidas e ainda, centralizou-se no gabinete do Primeiro Ministro a administração de pessoal do governo.

A segunda fase, de 1982 até o final dos anos 80, caracteriza-se pela mudança no discurso, da mera redução de custos, para a busca de maior eficiência – ou seja, fazer mais com menos recursos. Novos procedimentos e indicadores de desempenho foram desenvolvidos, o que permitiu a implantação de um sistema individual de avaliação dos servidores atrelado a metas, cujo resultado refletia em variações salariais proporcionais ao desempenho. Foram criados novos órgãos públicos nacionais de auditoria voltados para a verificação destas metas de eficiência, que procuravam ir além de auditorias contábeis, para mensuração dos novos padrões e regras para o setor público (*Audit Commission*, de 1982 e o *National Audit Office*, de 1983).

Foi justamente nesta segunda fase que o ambicioso programa britânico de privatização dos serviços públicos teve início, e imediatamente assume posição de destaque nas políticas e nos programas governamentais. Em dez anos deste processo, literalmente todas as “jóias da coroa” foram privatizadas: serviços de telecomunicação (*British Telecom*, em 1984); gás (*British Gas*, em 1986); aeroportos (*British Airports Authority*, em 1987); companhias de abastecimento de água e saneamento (em 1989), energia elétrica (na Inglaterra e no país de Gales em 1990, na Escócia em 1991 e na Irlanda do Norte em 1993); e transportes (*British Rail*, em 1994). Os números impressionam: o capital envolvido neste processo ultrapassou os 100 bilhões de libras e aproximadamente 800.000 servidores públicos foram transferidos para o setor privado¹⁹². Segundo Pollit (1996), em 1979 as empresas estatais

¹⁹² Para a escola de regulação francesa, a mudança do modelo fordista (produção em massa de bens de consumo, grandes empresas e organizações hierárquicas, tecnologia das linhas de produção, consumo de massa e Estado intervencionista) para o pós-fordismo (produção flexível por equipes de trabalho, mercado segmentado, crescimento do setor de serviços, pequenas e médias empresas, crescimento da força de trabalho informal, marginal) tem importantes implicações para o aparelho governamental. No modelo fordista, o Estado interfere na economia e provê políticas de bem estar não apenas como uma resposta a pressões da classe trabalhadora, mas também pela necessidade de garantir a reprodução da força de trabalho que atenda o capital; no modelo pós-fordista, o governo tem que ajustar seu papel a novas estruturas econômicas, apoiando, por exemplo, a flexibilização do mercado de trabalho. O Estado, antes central para regulação e acumulação, passa por mudanças qualitativas significativas, que não necessariamente implicam na perda de seu poder, mas demandam novas formas e diferentes escalas de realização. Segundo Uitermark (2002, p. 386) o modelo pós-fordista demanda um conjunto de regras, instituições e discursos que possam facilitar a acumulação

respondiam por 11% do PIB britânico; em 1990, este percentual já estava reduzido para 5,5%.

Na terceira fase do governo *thatcherista* houve ainda uma maior intensificação no uso dos princípios e mecanismos de mercado e quase-mercado. Dá-se então a reforma de diversos serviços públicos até então intocados, como o sistema nacional de saúde e a desconcentração organizacional e espacial na prestação dos serviços públicos (mas fortalecendo o comando central), justificada pela necessidade de melhoria na qualidade do serviço e a garantia no ao seu “cliente”. O tradicional Estado de bem-estar inglês era visto neste contexto neoliberal como gerador de efeitos moralmente prejudiciais aos cidadãos¹⁹³, cada vez mais dependentes de suas políticas e programas, e fruto de promessas eleitorais aliado à constante pressão de burocratas orientados para a expansão de seus cargos e orçamentos (Humphrey; Miller & Scapens, 1993).

É possível, ainda que de forma geral, associar duas linhas básicas de transformação institucional que as ações encaminhadas por este processo de reforma da máquina pública geraram: uma delas diz respeito a terceirização na prestação de serviços públicos como saúde, educação, assistência social, habitação etc., a partir dos chamados *‘instrumentos de mercado’*; o relatório do governo inglês denominado *“Next Steps”*, de 1988, registra que a diretriz do governo central é de estabelecer uma divisão entre o trabalho de execução e provisão dos serviços, e a formulação de políticas. Segundo Pollit (1996) os departamentos públicos transferiram a provisão direta dos serviços para mais de 90 novas agências executivas, cujo “negócio” passa a ser orientado pelo estabelecimento de instrumentos (contratos ou “quase-contratos”) que estabelecem suas metas de desempenho, orçamento, e regras para administração de pessoal, periodicamente avaliados e revisados pelas áreas

capitalista durante o período em particular; no entanto, estas tentativas nem sempre são bem sucedidas e algumas vezes, políticas e estratégias acabam por estabelecer relações antagônicas, ao invés de fortalecimento mútuo, no contexto institucional em que se localizam. Em períodos de transição, em que não existe um conjunto institucional estável, as ações do Estado (e/ou seus agentes) normalmente não geram resultados permanentes; de acordo com Jessop (2001), novos mecanismos de governança, como novas formas estruturais, emergem de um processo de erros e acertos, que surgem de variações e seleções evolutivas de tentativas do Estado em reestruturar seus arranjos institucionais de modo a estabelecer um relativamente coerente modo de regulação que seja adequado ao novo regime de acumulação.

¹⁹³ Segundo Gamble (2001, p. 129), uma das mensagens políticas do neoliberalismo era de que o Estado de bem-estar gerou a aceleração da inflação e uma crescente intervenção estatal; reverter esta situação a partir de uma política econômica monetarista significava superar os interesses “ocultos” que se encontram nesta estrutura estatal exageradamente ampliada, a qual impede/limita que decisões gerenciais sejam tomadas, e vincula o capital a uma economia e estruturas organizacionais enrijecidas. Portanto, os custos envolvidos no financiamento do Estado de bem-estar devem ser novamente endereçados aos indivíduos e ao mercado, sob regras flexíveis; do ponto de vista do capital, em geral, a ideologia neoliberal oferece direção clara para uma política de governo (remover restrições à competição, flexibilizar o mercado de trabalho etc.), que deve se preparar para quebrar as resistências de grupos que continuarão a demandar proteção ao mercado e subsídios através do Estado.

do governo central a quem se relacionavam – o justificava a posição do governo de que a essência do papel destes Departamentos (equivalentes a nossos Ministérios) se preservava, ainda que os programas passassem a ser executados por outros órgãos¹⁹⁴ com os mais diversos formatos institucionais – agências públicas sem fins lucrativos, agências privadas com fim lucrativo e sem fim lucrativo etc.

A outra forte linha de transformação institucional diz respeito à privatização das estatais, que foi acompanhada pela criação de uma nova estrutura reguladora¹⁹⁵. Apesar desta estrutura responsável pela regulação ser comparada às nossas agências reguladoras, o modelo britânico não é prosaico, pois se baseia na figura de uma pessoa identificada como regulador independente, que atua com o apoio de um órgão técnico (*offices*). A idéia de um regulador individual com poder de decisão foi adotada em contraposição ao tradicional modelo americano das comissões de regulação, por apresentar, a princípio, menores custos, menor estrutura (a despeito do apoio dos *offices*) e portanto, maior flexibilidade.

O primeiro regulador independente neste modelo estrutural foi estabelecido para o setor de telecomunicações em 1984 (*Office of Telecommunications – Oftel*), por conta da privatização da *British Telecom*. A ele se seguiram outros reguladores: para o abastecimento de gás, em 1986 (*Office of Gas Supply – Ofgas*); no suprimento de água e saneamento, em 1989 (*Office of Water Services – Ofwat*), para o setor elétrico, em 1989¹⁹⁶ (*Office of Electricity Regulation – Offer*), e no caso das ferrovias, em 1996¹⁹⁷ (*Office of the*

¹⁹⁴ Pollit (1996) afirma que apesar desta aparente continuidade na manutenção da responsabilidade do setor público na prestação destes serviços, é evidente que as agências criadas são muito mais adequadas e portanto, sujeitas a um processo de privatização radical caso esta seja a vontade governamental.

¹⁹⁵ É inegável a complexidade do processo de privatização destes serviços públicos e setores de infraestrutura. Geralmente, estas atividades se organizam em uma estrutura verticalizada, interligada, que demanda uma reestruturação prévia para que se possa destacar áreas competitivas, antes de serem postas à venda; por exemplo, a geração de eletricidade é considerada uma atividade competitiva na indústria de energia elétrica, enquanto que sua rede de transmissão e distribuição é potencialmente monopolista; no setor de petróleo e gás natural, as atividades de exploração e refino são competitivas, mas a garantia de acesso às redes de transporte demanda maior intervenção. Em um mundo “ideal” para os cânones neoliberais, a privatização introduz a competição nestas atividades, o que substitui o monopólio, claramente prejudicial para os princípios do mercado. A regulação do Estado deve então existir para controlar as atividades monopolistas que foram privatizadas, de modo a evitar a exploração econômica de consumidores e garantir níveis adequados de investimento e a qualidade dos serviços.

¹⁹⁶ Em 1999, o suprimento de gás e de energia elétrica passou a se subordinar a um único regulador, o *Director General of Electricity and Gas Supply – DGECS*, que utiliza o suporte técnico do *Offer* e do *Ofgas*, para a Inglaterra, País de Gales e Escócia. A regulação do setor de energia da Irlanda do Norte é feita por um organismo similar ao DGECS, o *Director General of Electricity Supply and Director General of Gas for Northern Ireland*, apoiado pelo *Office for the Regulation of Electricity and Gas for Northern Ireland – Ofreg*.

¹⁹⁷ A reestruturação do setor ferroviário criou em 1997 o *Office of Passenger Rail Franchising – Opraf*, responsável pela concessão, subsídios e a regulação das companhias operadoras, e comitês consultivos de usuários (*Rail Users’ Consultative Committees – RUCCs*) para atuação conjunta com a *Opraf*. Em 2001, o *Opraf* passou a ser chamada de *Strategic Rail Authority – SRA*, e passou a

Rail Regulator – Orr).

Todas estas estruturas reguladoras foram criadas para atuar com base em mecanismos econômicos¹⁹⁸ e institucionalmente orientadas para serem “independentes” em suas decisões. Não detalharemos o modelo econômico adotado pelo caso inglês, pois não se trata do objetivo do presente trabalho¹⁹⁹; basta lembrarmos que seu sistema de definição de preços (RPI-X) foi adotado como uma alternativa ao modelo americano baseado na avaliação das taxas de retorno do negócio regulado. Independentemente do mérito ou não do modelo de controle de preços inglês, é evidente que a ideologia do livre mercado desempenhou papel significativo para sua escolha. Acreditava-se que tal modelo representava uma solução temporária para o problema das falhas do mercado, pois a médio e longo prazo, a regulação se tornaria desnecessária com o aumento da competição – “*competição onde é possível e regulação onde ela é necessária*” (Lowe, 1998, p. 173, tradução nossa).

É importante que não se perca de vista que o modelo de regulação inglês foi construído a partir de uma perspectiva estritamente econômica. O papel dos reguladores claramente

definir o direcionamento estratégico global das ferrovias britânicas. (Pollit & Smith, 2002).

¹⁹⁸ O princípio econômico da regulação está na minimização das “falhas de mercado”, que podem ser organizadas em três grandes grupos: assimetria de informações, problemas decorrentes de externalidades e problemas decorrentes do poder de monopólio (Armstrong; Cowan & Vickers, 1994).

¹⁹⁹ O método do preço-teto (*RPI-X price cap regulation*) para tarifas adotado pela Grã-Bretanha, é uma das características mais significativas do seu modelo regulatório. Neste modelo, o regulador fixa um limite para as tarifas a serem praticadas pela empresa regulada o modelo adota que o teto para as tarifas se dá pela diferença entre o crescimento da inflação medido por algum índice de preços (*retail price index – RPI*), não necessariamente específico para os custos da empresa regulada, e a compensação pelo aumento de produtividade do regulado (X). Basicamente, o modelo estabelece um limite superior dentro do qual a indústria regulada pode elevar suas tarifas, sendo este limite estabelecido individualmente para cada serviço, ou para a média das tarifas dos serviços prestados. Por exemplo, um aumento percentual da taxa de inflação de 5%, menos uma compensação por produtividade de 3% permite que as tarifas tenham um acréscimo de 2%. O princípio do modelo é de que a fixação de um teto para as tarifas dos serviços serve de incentivo (*incentive regulation*) para que o regulado reduza custos e assim aumente seus lucros, recompensando-se assim sua eficiência. Seus defensores afirmam que, ao contrário do modelo americano de regulação, que define preços pela taxa de retorno (*rate-of-return regulation*) da indústria regulada, o modelo facilita o processo regulatório, pois não envolveria os cálculos complexos, necessários para estabelecer as taxas apropriadas de retorno; esta simplificação reduz o risco do regulador ser “capturado” pela empresa regulada. No entanto, Lowe (1998) afirma que desde sua introdução, uma série de variáveis surgiu, o que torna questionável a idéia de que as propriedades do modelo sejam tão claras assim. Várias razões são levantadas; uma delas aponta que o modelo induz a que as empresas reguladas reduzam seus investimentos (Armstrong; Cowan & Vickers, 1994, p. 167); Rovizzi & Thompson (1992) destacam que a garantia pela qualidade dos serviços não é atendida pelo modelo (que em geral se relaciona com a tendência ao sub-investimento da regulada), pois não há definição de mecanismos de proteção ou compensação para o consumidor que porventura receba serviços de qualidade inferior. Estabelecer indicadores de qualidade e regras que recompensem (ou punam) os regulados por conta da dimensão de qualidade torna o modelo complexo. Fiani (1998) ainda lembra que na prática, dificilmente o valor de X pode ser estabelecido sem levar em consideração as características da indústria regulada, como o valor de seus ativos, as taxas esperadas de crescimento da produtividade e da demanda, entre outras, o que torna o processo regulatório tão complexo e sujeito a assimetria de informações quanto o criticado método da taxa mínima de retorno.

focou no desenvolvimento de um quadro regulatório que estabelecesse e assegurasse uma rápida progressão de um mercado economicamente competitivo. Uma análise institucional da questão percebe que seu foco, estritamente baseado em parâmetros de eficiência econômica, desconsidera aspectos fundamentais como a qualidade e equidade na oferta dos serviços²⁰⁰, sem mencionar a efetiva participação de consumidores no processo regulatório. Na prática, a transformação de empresas estatais provedoras de serviços públicos em organizações comerciais provedoras de *commodities*, implicou que bens públicos (ou seja, cuja é provisão determinada pelo governo) passam a ser bens econômicos (ou seja, cuja provisão é determinada pelo mercado).

Em um mercado privatizado, as conseqüências sociais da atividade de prestação de serviços públicos enquadram-se na categoria das externalidades²⁰¹ para as empresas e para o aparato de regulação econômica na qual se inserem (Jones, 2001, p. 219). É claro que um aparato de proteção ao consumidor está sempre presente na regras formais da regulação, mas geralmente é prioritariamente orientada por critérios de eficiência e não pela equidade. A população de baixa renda e outros grupos em situação de desvantagem econômica geralmente são contemplados por políticas de inclusão social e não pelos instrumentos de regulação.

A orientação do desenho institucional inicialmente implantado no Reino Unido definiu, como já mencionado, que o regulador, chamado *Diretor Geral* (tradução nossa), concentra a responsabilidade decisória com o apoio técnico especializado (o que compõem as *Offices*). Esta relação entre o Diretor Geral e seu *staff* conforma um departamento governamental, sem vínculo formal com os demais departamentos ministeriais setoriais. Estes reguladores são nomeados pelo Parlamento, para mandatos de 5 anos, em geral, e considerados estruturalmente e hierarquicamente “independentes”. No entanto, uma longa trajetória de erros e acertos no processo de estruturação do modelo de regulação britânica tem levado

²⁰⁰ Economistas institucionais que se dedicam ao estudo da regulação, como Trebing (1984b, 1996), afirmam que o modelo é falho, pois entre outros problemas, não consegue promover a flexibilização ou a redução de tarifas em mercados cativos, caso de grande parte dos serviços públicos; o modelo de teto para tarifas que combine uma cesta de serviços monopolistas e competitivos não restringe, nem ao menos identifica a adoção de subsídios cruzados (que é um dos grandes problemas no setor de telecomunicações, por exemplo, em função da crescente convergência tecnológica). Para Trebing (1996, p. 561) o uso do teto tarifário com incentivos de desempenho apenas oculta lucros oligopolistas; a opção do regulador passa a ser a manipulação do fator X, de produtividade – como fez a *Ofitel* britânica, que elevou o percentual da compensação por produtividade de 3 para 7,5% entre 1984 e 1993, em uma tentativa de sanar a crescente insatisfação em relação a serviços de baixa qualidade associados a altos lucros da recém-privatizada *British Telecom*; para ele, este tipo de modelo econômico de regulação pouco impacta para reduzir comportamento *anti-trust*.

²⁰¹ Como vimos anteriormente, para a regulação econômica, as externalidades são mais uma causa para a existência de falhas de mercado. Quando o comportamento de um firma afeta outras firmas ou pessoas, por razões outras que o efeito dos preços, justifica-se a ação reguladora para melhorar as condições de todos os agentes envolvidos (Armstrong; Cowan & Vickers, 1994, p. 12).

alguns autores (Parker, 1999) a constatarem que existe muita variação no grau de independência destes reguladores; mesmo aqueles que atuam com maior distanciamento de departamentos ministeriais, correm o risco de serem confundidos com estes últimos, em função de percalços econômicos e mudanças políticas. Isto mostra que a cultuada neutralidade técnica do regulador independente, mesmo em um contexto político-institucional estável como o inglês, ainda se mostra como um ideal e não uma característica corrente. Também, a estrutura altamente personalista do modelo regulatório inglês sempre gerou questionamentos diversos²⁰², por conta do grande poder discricionário do regulador, aliado à ausência de mecanismos claros de controle e *accountability* de suas atividades²⁰³.

A mudança na orientação política de condução do país ocorrida em 1997, com a vitória do Partido Trabalhista de Tony Blair e sua proposta de social-democracia pós-moderna (a chamada Terceira Via), ao contrário das expectativas e das intenções anteriormente anunciadas, como a retomada da propriedade estatal de empresas privatizadas, não produziu alterações profundas no modelo construído pelo governo anterior. Inclusive, a retratação frente a manifestações prévias à sua eleição (*"A New Industrial Strategy for Britain"*, publicado em setembro de 1996) fez parte da estratégia adotada para acalmar a Comunidade Européia e o mercado em geral, ao assegurar a manutenção do compromisso em encorajar a competição onde possível e garantir regulação em monopólios naturais.

Alguns autores (Humphrey; Miller & Scapens, 1993) levantam outras possíveis razões para a permanência de alguns princípios da política conservadora em um governo social-democrata; na verdade, todas elas convergem para uma efetiva redução do espectro de ação dos governos frente à opinião pública nacional e mundial. Por exemplo, houve uma inegável habilidade da *New Right* de Thatcher em consolidar e dar coerência a uma extensa lista de insatisfações que foi gerada pelo assistencialismo do Estado de Bem-estar social, especialmente no que diz respeito à inércia e ineficiência da máquina pública. Mais do que

²⁰² Conrad & Sherer (2001, p. 517-518) apontam, a partir de estudos realizados entre 1986 a 1998 junto a indústria privatizada de gás, quão controversa é a questão da responsabilização política e social do regulador; muitas vezes, a transparência do processo regulatório fica comprometida por conta da confidencialidade comercial que muitas vezes impede a divulgação dos dados utilizados como base para suas decisões; em outras situações descritas, fica evidente que o regulador opta por não conflitar com o regulado, em função da proximidade de eleições ou ainda, pela presença de figuras políticas influentes no corpo diretivo da indústria regulada. Estes e outros exemplos identificados pelos autores destacam tanto os problemas técnicos decorrentes do modelo adotado para fixação de tarifas (*price cap*), quanto a permanente presença de influência política no dia-a-dia do regulador.

²⁰³ Segundo Lowe (1998, p.180), o processo regulatório britânico, diferente do americano, não é sujeito a audiências públicas e as decisões do regulador são tomadas de forma quase secreta; a própria Comissão sobre Regulação dos Serviços Privatizados (*Commission on the Regulation of the Privatised Utilities – CRPU*), se manifestou, em 1996, por maior transparência e responsabilização e propôs que os reguladores deveriam ser requisitados por lei a darem as razões que justificam suas decisões.

um fenômeno isolado, a agenda neoliberal adotada em vários países, pólos de influência política e econômica, gerou uma mudança na percepção da sociedade quanto a efetividade da ação coletiva frente a soberania da vontade individual²⁰⁴. Neste sentido, Wilding (1992, p. 203, tradução nossa) afirma que

“o Thatcherismo não foi o pioneiro em desafiar o coletivismo, mas deu a seus desafiantes o peso, a legitimidade ideológica e uma nova respeitabilidade. Aqueles que ainda apóiam o Estado de bem-estar social nunca mais poderão perceber esta posição coletivista com o mesmo entusiasmo de antes”.

Não podemos esquecer que de fato, as críticas ao Estado de Bem-estar social não vinham somente de seguidores da *New Right*, mas também de várias correntes de esquerda política, que o viam como “funcional” a manutenção do capital. Alguns autores entendem que o antigo modelo de propriedade estatal e administração do setor público

“[...] falharam em prover tanto na escala e variedade de serviços, quanto nos modelos de controle e responsabilização [accountability], nas inovações que poderiam ter permitido que se mantivesse em contato com o desenvolvimento moderno” (Hall, 1991, p. 15, tradução nossa).

Tais análises colocam o conjunto das reformas neoliberais como parte de um fenômeno global de alteração da racionalidade e das práticas dos governos, modificados segundo padrões de produtividade privada. A linguagem específica do mundo empresarial faz a relação com um tipo de intervenção que procura promover o ideal do empreendedor que se aplica ao setor público, promovido a garantidor do desenvolvimento econômico e social dos países uma vez que valoriza a capacidade individual de aprendizado e inovação. Estas considerações trazem a tona um novo paradoxo: ao mesmo tempo em que se valoriza a iniciativa individual, enquadra todos eles em um perfil ideal único, do empreendedor.

Neste contexto em que o setor público passa a ser identificado como o principal vilão, fonte

²⁰⁴ Neste sentido, Chang (2000) faz uma interessante observação, quanto às 'convicções messiânicas' dos defensores do neoliberalismo, que faz pensar em uma doutrina coerente, com conclusões claras; ao contrário, ele afirma, a grande contradição da agenda neoliberal começa em sua própria origem, resultado de uma 'aliança profana' entre a economia neoclássica e o liberalismo austríaco – a legitimidade intelectual é garantida pela economia neoclássica, uma vez que é a escola econômica dominante, e a retórica política pela tradição liberal austríaca (cujo expoente é Hayek, ultra crítico do neoclassicismo). A distância entre estas duas tradições intelectuais é superada na verdade pelo apelo popular que o liberalismo pode dar aos neoclássicos – afinal, pergunta Chang, *“quem iria arriscar suas vidas pelo ótimo de Pareto? - mas muitos tem arriscado pela 'liberdade' e pelo 'empreendedorismo’”*(p. 5, tradução nossa). No entanto, para manter a legitimidade da proposta, o neoclassicismo teve que suprimir sua inclinação intervencionista, por conta do forte anti-estatismo da tradição liberal; como isto aconteceu? Substituindo-a pela lógica da falha do mercado e suas externalidades, mas apenas para áreas 'politicamente aceitáveis' como educação e meio ambiente; por isso, ainda segundo Chang, não há meios para que a economia neoclássica consiga definir qual é o limite correto para a intervenção do Estado. Cria-se assim mais um mito racional.

de vários problemas que se assemelham, mas são vividos por diferentes países, surge um outro paradoxo: o Estado deve ser reduzido para que possa restaurar seu poder²⁰⁵ e cumprir seu novo papel. Seu fortalecimento deve assegurar a efetividade na reorganização do setor público e reduzir as restrições ao crescimento econômico, geradas pelas políticas protecionistas para o setor produtivo e assistencialistas para a população, para conseguir intervir em um novo contexto de mercado. O paradoxo surge então pela combinação entre um Estado mínimo, mas suficientemente autoritário para permitir uma real economia de mercado – portanto, para impor padrões que podem não ser consensuais na sociedade.

De acordo com Humphrey; Miller & Scapens (1993, p. 9), estas tensões internas na agenda neoliberal do governo conservador britânico resultaram em anos de reforma, em que projetos foram se sucedendo, políticas abandonadas, revistas ou criadas, para se adaptarem às circunstâncias²⁰⁶. A construção de novas formas de intervenção governamental, em especial os mecanismos de regulação econômica inevitavelmente trouxeram associações com antigas formas de planejamento estatal, uma vez que tais órgãos foram criados para atuarem de forma autônoma, justificada mais por uma excelência técnica do que por legitimidade política.

O debate inglês acerca do mérito de diferentes mecanismos regulatórios²⁰⁷, mesmo antes da alternância recente no poder central, levou a construção de diversas propostas de revisão neste ambiente, especialmente quanto a alternativas estruturais para as autoridades reguladoras.

Os serviços privatizados e os reguladores passaram por grandes provas nos primeiros anos

²⁰⁵ O Estado é visto ao mesmo tempo como uma empresa e como um empresário, que delega seu poder de comando para um corpo de gestores (como os diretores executivos de uma empresa) e passa a fazer parte de um conselho de administração; assim, aplicam-se, sem restrições, todas as “boas” práticas empresariais: governança (na relação acionista–executivo), responsabilização, resultado, inovação, aprendizado, consumidor-cliente, qualidade total etc.

²⁰⁶ Evans et al. (1992), por exemplo, analisou o resultado dos 13 anos de política industrial da administração Thatcher e conclui que as novas relações e regras implantadas não produziram nenhuma melhora sustentável na produtividade, eficiência e competitividade da economia britânica; no entanto, a ampliação das desigualdades no mercado de trabalho teriam deteriorado consideravelmente o estoque de capital físico da nação, e minado as perspectivas para uma renovação de sua indústria.

²⁰⁷ O ambiente regulador na Grã-Bretanha conta com diferentes agentes setoriais diretamente relacionados com a efetividade da competição na atividade econômica. De acordo com a análise da OCDE (2002a), mesmo após uma reestruturação realizada em 1998, este ambiente institucional continuava muito complexo. Desta reestruturação resultaram três órgãos responsáveis pela competitividade: o próprio Ministério do Comércio e Indústria (*Department of Trade and Industry*), uma Comissão para Competição (*Competition Commission*, antes denominada *Monopoly and Mergers Commission*) que ainda se divide sob duas competências distintas, uma voltada a análise dos casos (*reporting*) e em Tribunais de Apelação (*Appeal Tribunals*); ainda, segundo a OCDE, existem outros órgãos responsáveis pela execução da política de competição nos diversos setores da economia (além dos próprios órgãos reguladores).

de funcionamento, quando logo se percebeu que em quase todos os setores, a competição idealizada estava fora de cogitação²⁰⁸. A insatisfação popular nos primeiros anos de privatização refletia os vultuosos resultados financeiros obtidos pelas empresas privatizadas e os altos salários pagos a seus executivos (*fat cat salaries*). Como o método de reajuste de tarifas baseado no RPI-X não interferia na estrutura interna de contas das empresas, o mecanismo regulador por excelência passou a ser a elevação aleatória do fator X, que em alguns casos mais do que dobrou²⁰⁹. As interferências políticas, fragilidade no mecanismo de fixação de preços, inexistência de parâmetros de qualidade, dificuldades setoriais em infra-estrutura, por exemplo, foram dificuldades amplamente registradas pela literatura sobre o modelo inglês (Parker, 1999; Rovizzi & Thompson, 1992; Thomas, 1996; Nwankwo & Richardson, 1996; Lowe, 1998; Dee & Meek, 1997, entre outros). De modo geral, este embate constante entre regulador e regulado foi (re)construindo o aparato regulatório.

Apesar da expectativa de mudanças mais radicais não terem sido cumpridas pelo novo governo trabalhista, em 1998 o Ministério do Comércio e Indústria (*Department of Trade and Industry – DTI*) recomendou, além do fortalecimento do regime regulador, alterações que davam ênfase às consequências sociais da prestação de serviços públicos – basicamente, com a introdução da *noção de responsabilidade social das empresas prestadoras na regulação dos serviços públicos*. Jones (2001, p. 220, tradução nossa) destaca um trecho do relatório do DTI²¹⁰:

“[...], a capacidade das companhias em destinar benefícios aos consumidores domésticos, na forma de baixos preços, e melhorar os serviços depende de sua eficiência. A regulação deve, portanto, prover incentivos para direcionar tal eficiência. Mas também estamos igualmente interessados em conseguir equidade na provisão destes serviços essenciais. Sem justiça, o sistema de regulação não poderá ter legitimidade em longo prazo. A regulação, portanto, precisa tanto direcionar a eficiência quanto conseguir equidade no fornecimento destes serviços para todos os consumidores, particularmente, aqueles em desvantagem. De modo a atingir equidade, o quadro regulatório dos serviços públicos precisa refletir um sentido de responsabilidade social.[...] O governo, não os reguladores, devem determinar os objetivos sociais da regulação. O governo deve, portanto, apresentar um direcionamento legal (legislativo) quanto as questões sociais para os reguladores de

²⁰⁸ O setor de telecomunicações passou quase 10 anos como um duopólio, somente reestruturado a partir de 1993, com a entrada de dois novos operadores no mercado inglês; apesar de ainda sofrerem limitações por conta dos custos de investimento da infra-estrutura, o setor se beneficia grandemente com os rápidos avanços tecnológicos; ainda em 2003, a Ofel deixará de existir, com a criação de um novo regulador para a indústria de comunicações, por conta da convergência entre os setores de telecomunicações e *broadcasting*.

²⁰⁹ Como aconteceu para os serviços de serviços de gás canalizado em 1991 (Conrad & Sherer, 2001).

²¹⁰ Department of Trade and Industry: A Fair deal for Consumers - Modernising the Framework for Utility Regulation (HMSO CM3898); 1998.

todos os setores.”

Parte destas orientações estão presentes em outro relatório do governo inglês, denominado “Modernizando o Governo (*Modernising Government*), de 1999. Por exemplo, o modelo do regulador personificado em uma única pessoa, fez com que o processo regulatório fosse visto freqüentemente, tanto pelo mercado quanto pela sociedade, como fruto do “choque de personalidades”. Muitas vezes, as decisões eram consideradas pela opinião pública como inconsistentes e imprevisíveis, o que teria elevado ‘*risco regulatório*’ e portanto, seus custos. Outro ponto que se destaca neste relatório é a ausência de metas sociais no sistema regulatório originalmente concebido. Sintetizamos alguns pontos das mudanças propostas, apresentados em considerações da OCDE (2002b):

- (a) os reguladores setoriais devem ter como dever primário a proteção dos interesses dos consumidores, onde for possível e apropriado, através da promoção de competição efetiva;
- (b) o estabelecimento de conselhos independentes de consumidores, com poderes, como defensores;
- (c) a eliminação do elemento personalista e promoção da transparência, com a atuação conjunta dos reguladores individuais e a assessoria técnica, mais consultas públicas e divulgação das justificativas e razões para as decisões tomadas;
- (d) a clarificação da responsabilidade governamental quanto a metas sociais e ambientais, reconhecendo que tais tópicos não faziam parte dos objetivos dos reguladores independentes;
- (e) a regulação da qualidade, pelo estabelecimento de padrões para os serviços e poderes regulatórios para fortalecer seu cumprimento;
- (f) a unificação de reguladores, em função da fusão/modificação de mercados.

Algumas mudanças foram introduzidas, como o uso de novos instrumentos voltados para a redução de regulações desnecessárias, especificamente pela Análise do Impacto Regulatório (*Regulatory Impact Analysis – RIA*), que se tornou um requisito para a implementação de políticas e programas de governo para a questão regulatória; também, estabeleceu-se um grupo de trabalho²¹¹, denominado *Better Regulation Task Force – BRTF*,

²¹¹ A estrutura deste grupo é a seguinte: são 18 membros não remunerados, de origens diversas – grandes e pequenas empresas, cidadão comuns, grupos de consumidores, sindicatos, ONGs, e

que definiu um conjunto de “princípios para uma boa regulação” (tradução nossa), incorporado no *RIA*²¹². (OCDE, 2002a, pp. 6).

Ainda, foi criada uma unidade central de avaliação do impacto regulatório (*Regulatory Impact Unit*) no gabinete do Primeiro-Ministro, responsável por um conjunto de unidades departamentais, além de um grupo voltado para responsabilização regulatória (*Panel for Regulatory Accountability*) ligado ao núcleo político do governo. Este novo arranjo estrutural claramente procurou redefinir uma nova vinculação entre as estruturas reguladoras independentes e os departamentos ministeriais setoriais, uma vez que a estes últimos foi transferida a responsabilidade pela condução política das mudanças.

Em 2000, foi publicado o *Regulatory Reform Act*, que autorizou os Ministros – sujeitos a avaliação por Comitês Parlamentares – a alterarem ou revogarem regras, de modo a reduzir ou remover anomalias e excessos regulatórios. A proposta do Ato foi estabelecer um quadro de princípios e referências comuns aos reguladores. Uma das consequências deste Ato foi a fusão²¹³, ao final de 2000, do órgão regulador de energia elétrica com o de gás, que passou a se chamar *Ofgem - Office of Gas and Electricity Markets*. O destaque é sua nova estrutura de governança: seu mandato, ao invés de destacar somente a promoção da competição, coloca em primeiro lugar a proteção do interesse dos consumidores (pela promoção da competição quando possível) e assim, destaca os interesses de cidadãos em situação de desvantagem, doentes, pobres e moradores de áreas rurais. Ao invés do regulador individual (*Director General*), estabeleceu-se um corpo diretor, denominado *Gas and Electricity Markets Authority*, composto de 4 membros executivos (incluindo-se seu presidente) e 5 não-executivos. Ao mesmo tempo, estruturou-se um novo Conselho de Consumidores de Gás e Energia²¹⁴ (*Gas and Electricity Consumer Council*), conhecido como

outros envolvidos e responsáveis pelo fortalecimento e cumprimento das regulações. São nomeados pelo Primeiro Ministro para períodos de dois anos.

²¹² Estes princípios devem assegurar que a regulação existente seja necessária, justa, efetiva, efetiva, tenha custos razoáveis e desfrute da confiança pública. Cinco princípios básicos devem ser observados para que se consiga esta “boa regulação”: 1) transparência (regras regulatórias abertas, simples e de fácil entendimento); 2) accountability (responsabilização de ministros e do parlamento, assim como de usuários e do público em geral); 3) objetividade (regras regulatórias focadas no problema, com o mínimo de efeitos colaterais); 4) consistência (as regras regulatórias devem ser aplicadas coerentemente); e, 5) proporcionalidade (a responsabilidade regulatória deve cobrir a extensão de eventuais riscos envolvidos).

²¹³ A proposta original original (*Utilities Bill*) objetivava reestruturar o regime regulatório de todos os setores: energia elétrica, gás, água, e telecomunicações, mas alterações restringiram seu foco apenas à energia elétrica e gás (*Energy Bill*). Os departamentos ministeriais responsáveis ainda estavam, à época, definindo as modificações específicas que iriam introduzir os objetivos sociais em setores regulados (Jones, 2001, p. 220). Além do conteúdo social, mudanças estruturais também estão na pauta. Em 2001, por exemplo, foi proposta a unificação das funções do órgão regulador de telecomunicações e de radiodifusão (*broadcasting*).

²¹⁴ O serviço de fornecimento de gás era o único setor regulado que sempre contou com um Conselho de Consumidores independente (*Gas Consumers Council – GCC*); nos demais serviços públicos, a direção dos conselhos e comitês era nomeada pelo regulador. Segundo Conrad & Sherer (2001, pp.

Energywatch, entidade que se manteve totalmente independente do órgão regulador, e mantém a responsabilidade de representar o consumidor junto ao regulador e as empresas prestadoras. Para tanto, recebem recursos do Departamento de Comércio e Indústria, recurso este derivado das taxas de licenciamento que as companhias de energia pagam ao governo (e não das tarifas pagas pelo consumidor).

As maiores mudanças certamente tiveram origem nas alterações da própria estrutura do mercado: para os setores de gás e eletricidade, foi possível introduzir a competição no fornecimento para os consumidores domésticos a partir de 1998 (gás) e 1999 (eletricidade); desde então, mais de 19 milhões de consumidores já trocaram de fornecedor e as tarifas, na média, foram reduzidas em 13%²¹⁵.

Em resumo, o *Regulatory Reform Act* apresentou um guia formal sobre o papel do regulador, para o atingimento de metas sociais e ambientais. No entanto, a própria OCDE (2002a), quando avalia a política de competição na reforma regulatória do Reino Unido, se mostra crédulo quanto a possibilidade do regulador atingir estas novas metas governamentais e ainda manter a independência em suas decisões. Ainda nesta avaliação, ao se ampliar a missão regulatória para além do aspecto econômico, foi criado um novo desafio para o regulador²¹⁶.

A ênfase na proteção aos desassistidos e na fixação de metas sociais e ambientais evidencia o ceticismo, após uma experiência de mais de 20 anos de regulação, de que apenas um ambiente de mercado competitivo traria benefícios gerais à população. A regulação baseada apenas no mercado e na competição não é suficiente, nem pode ser exercida como um fim em si mesmo.

Ainda segundo a OCDE (2002a, p.54) em 20 anos, a reestruturação do modelo foi uma constante – afirmação esta que nos faz concluir que *a estabilidade do modelo regulatório deve residir em sua transparência, e não apenas na estabilidade de regras*; da mesma forma, priorizar seu foco também nos interesses dos consumidores registra o reconhecimento de parte importante do que deve ser um complexo regulador integrado, mas não resolve a questão básica – *como acomodar metas sociais e distributivas em um*

519-520), foram constantes as tentativas do regulador para integrá-lo em sua estrutura, como ocorria nos outros setores; o GCC conseguiu resistir, com sucesso, a todas estas tentativas, mantendo sua independência.

²¹⁵ Informações no site <http://www.ofgem.gov.uk> (acesso em setembro de 2003).

²¹⁶ “As prioridades relativas desta orientação explícita do governo e manutenção da independência formal da decisão do regulador precisa ainda ser testada. A expansão da missão regulatória para além da regulação econômica e promoção da competição também testará a habilidade dos reguladores em manter a coerência e princípios transparentes em suas decisões” (OCDE, 2002a, p. 41, tradução nossa).

quadro regulador projetado apenas em critérios de eficiência econômica.

A OCDE mantém a idéia que metas de universalização dos serviços e garantias na proteção da população economicamente mais vulnerável, precisa compatibilizar critérios de eficiência econômica com efetividade social. Uma outra conclusão surge da avaliação da experiência britânica: mesmo com quase duas décadas de regulação, em moldes semelhantes ao Brasil – modelo precedente dos serviços de infra-estrutura estatal, criação de órgãos reguladores independentes – *não se encontrou uma fórmula adequada para conseguir equilíbrio entre resultado econômico e interesse social*²¹⁷. A defesa que a OCDE faz para justificar a intervenção direta do governo na lógica de equilíbrio do livre mercado evidencia a ambigüidade permanente na prestação de serviços públicos por empresas privadas.

A tarefa de inserir princípios de ética pública em empresas privadas é um desafio colocado no governo trabalhista de Tony Blair, mas é inegável a fragilidade desta proposta de obtê-los apenas a partir da responsabilidade social corporativa ao mesmo tempo em que se preservam fortemente os pressupostos baseados na eficiência privada. Preocupações de natureza ética – que são a base da proposta do governo britânico – não podem ser impostas ou implantadas nas empresas privadas de serviços públicos (ou qualquer outra empresa) de forma artificial, por um agente ou forças externas. De acordo com o institucionalismo organizacional, pode-se desenvolver rituais que externalizam tais práticas para garantir sua sobrevivência e legitimidade²¹⁸, mas que pouco geram mudanças intrínsecas em sua lógica interna.

Embora algumas manifestações mais 'explícitas' de responsabilidade social possam ser impostas, verifica-se no Reino Unido que esta postura tende a reforçar o foco das empresas com a viabilidade de seu negócio e no cumprimento estrito dos requisitos definidos pelos mecanismos já definidos da regulação econômica, o que parece dificultar a adoção de ações concretas em responsabilidade social. Jones (2001, p. 225) aponta evidências de que estas demandas atribuídas ao regulador são conflitantes e problemáticas; o exemplo dado é do serviço de abastecimento de água, no qual o próprio regulador declarou que poucas companhias confirmaram sua predisposição para oferecer benefícios sociais além dos definidos legalmente – uma vez que não há nenhuma imposição contratual (e caso houvesse, certamente refletiria no acréscimo das tarifas). A posição da *Ofwat* e dos demais

²¹⁷ Nos termos da regulação econômica, é preciso “*achar um meio para atingir a eficiência ao eliminar os subsídios cruzados, sem eliminar os serviços que precisam ser subsidiados.*” (OCDE, 2002a, p. 52 tradução nossa).

²¹⁸ Aqui no Brasil algumas delas são bem conhecidas, como balanço social, empresas que adotam comunidades carentes, movimentos ecológicos etc. – ações pontuais que geram retorno positivo para as empresas (o que é importante), mas geram pouco ou nenhum *resultado social*.

reguladores britânicos é de impasse: conciliar objetivos sociais que se coadunam com tarifas reduzidas ou isenção para atender grupos vulneráveis, e ao mesmo tempo manter suas obrigações contratuais definidas pela regulação econômica (custo e eficiência) na fixação de preços economicamente viáveis para o negócio.

A mudança no modelo regulador que se esperava do governo trabalhista, não aconteceu conforme alguns analistas imaginaram (Froud *et. al.*, 1999; Painter, 1999; McIlroy, 2000; Jones, 2001), sua revisão completa, inclusive dos processos de privatização. Apesar das mudanças propostas manter os pilares do modelo anterior – serviços privatizados, a figura do regulador etc., foi reforçado o papel de conselhos dos consumidores desvinculados dos *Offices*, que mesmo sendo mantidos por recursos do governo, representam um mecanismo de controle social tanto sobre regulados quanto reguladores. Também, percebe-se a tendência em fundir reguladores setoriais, como aconteceu com energia elétrica e gás natural e está previsto para acontecer também na área de telecomunicações, como uma tentativa de racionalizar uma estrutura que está em operação há quase 20 anos. No entanto, é fundamental que se diga que as mudanças no modelo e na estrutura regulatória do Reino Unido continuam em curso.

4.2. EUA

A tradição da economia americana tem como base a crença na livre iniciativa individual, e nesse sentido, a competição é vista como a grande promotora do bem estar público. Fessler (1997), por exemplo, afirma que os serviços de fornecimento de energia elétrica em seu início, os primeiros anos do século XX, era de uma competitividade extrema²¹⁹; os órgãos públicos que autorizavam a implantação de novas empresas fornecedoras eram entidades municipais sem um padrão uniforme de conduta, o que normalmente gerava a concessão de múltiplas licenças de operação para uma mesma cidade. Ao longo do tempo, por conta das mudanças tecnológicas e novos interesses econômicos²²⁰, estes setores passaram a se

²¹⁹ A cidade de Chicago, àquela época, chegou a ter 29 companhias elétricas rivais, que operavam na mesma área, ao mesmo tempo; São Francisco chegou a ter pelo menos 7 companhias, e o município poderia optar pelo fornecimento de qualquer uma delas, de acordo com sua conveniência (Fessler, 1997).

²²⁰ Fessler (1997, p. 41) aponta dois fatores encerraram este período inicial marcado pela competição cerrada no setor elétrico: 1) a energia elétrica perdeu seu status de novidade e assumiu sua importância como insumo doméstico e industrial; 2) como insumo produtivo relevante, o serviço precisava ser confiável o que demandava o crescimento consistente da indústria; estes propósitos foram lidos como justificativa para um setor monopolista que pudesse concentrar seus investimentos na ampliação, e não na duplicação de linhas de transmissão e distribuição. Nos primeiros 30 anos do século XX, o governo federal americano não teve nenhum papel na modelagem destes serviços (energia elétrica, telefone, gás e água); por conta de seus poderes limitados por um sistema federal; não se via sua atuação em áreas essencialmente locais.

estruturar em monopólios integrados verticalmente. Os padrões de produção e prestação dos serviços de energia elétrica²²¹ ainda continuam a variar de estado para estado, que configuram um *mix* de monopólios públicos (estaduais e também municipais) e privados²²².

Os demais serviços públicos (transportes, telecomunicações etc.) também possuem um histórico de intervenção semelhante: desde seu início estavam abertos à iniciativa, mas comportamentos econômicos abusivos no início do século, que fez com que diversos estados americanos atuassem de forma pioneira em sua regulação. A periodização das transformações no modelo americano de regulação reflete a evolução dos setores, seu contexto histórico e político e mesmo aqueles momentos em que surgem as diferentes correntes teóricas de regulação; o conjunto destas variáveis marca o processo de complexificação da atividade e a profundidade da intervenção pública.

Trebing (1984a) faz uma periodização de cinco principais fases da atividade regulatória americana. Segundo este autor, o auge da atividade aconteceu durante a era progressista e o New Deal, quando havia um grande consenso quanto a necessidade de reforma e por intervenção governamental²²³. A estas cinco fases, podemos ainda acrescentar mais dois

²²¹ É preciso que se faça mais uma ressalva: nos Estados Unidos, no caso do setor de energia elétrica, a classificação das empresas prestadoras do serviço é mais complexa. Ela é composta de diferentes tipos de serviços de propriedade privada, propriedades públicas, cooperativas, federais e produtoras de energia não-prestadores (*nonutility power producers*). A eletricidade de propriedade privada é responsável por mais de $\frac{3}{4}$ das vendas e da receita. Historicamente, estes investidores privados foram responsáveis por consolidar o mercado americano, e atuam praticamente em todo país. A energia elétrica produzida pela propriedade pública é uma operação que não visa lucro, uma vez que foram estabelecidas para atender a pequenas comunidades (incluem-se aí as organizações municipais, distritais, estaduais etc.). Ainda, estes serviços públicos são divididos em geradores (produzem energia para fornecer a seus consumidores) e não-geradores (não podem produzir energia para uso final e apenas adquire a energia; assim sua função é a transmissão e distribuição de energia. As cooperativas pertencem a seus membros, e são estabelecidas para fornecerem energia a eles. Enquadra-se na esfera federal 4 órgãos responsáveis pela administração de mercados locais (*Bonneville Power Administration, Southeastern Power Administration, Southwestern Power Administration, e Western Area Power Administration*), e 2 agências de fomento regional ou étnico (respectivamente a *Tennessee Valley Authority* e o *U.S. Bureau of Indian Affairs*). A energia gerada pelas organizações federais é basicamente gerada por hidroelétricas, e de modo geral, não é distribuída diretamente aos consumidores, sendo preferencialmente transmitida a pequenas distribuidoras locais. (informação disponível em <http://www.eia.doe.gov>; acesso em julho de 2003).

²²² O padrão misto de empresas públicas e privadas para prestação destes serviços continuou a prevalecer durante todo o século XX. O fornecimento destes serviços a partir de uma base municipal/local sem dúvida criava uma barreira para que a população fora dos limites urbanos pudesse ser atendida, uma vez que a maior parte destes setores depende de grandes investimentos iniciais de implantação, cujo retorno depende do atendimento de maiores parcelas da população. Este certamente foi um dos fatores favoreceu o surgimento das empresas privadas de prestação de serviço (*investor-owned utilities – IOU*), que poderiam ultrapassar os limites políticos locais. Da mesma forma, esta situação gerou uma relação muito criticada entre a máquina pública local e os interesses privados, que buscavam manter o privilégio monopolista de sua atividade.

²²³ A regulação legislativa foi a primeira forma de controlar monopólios. As legislaturas estaduais durante os séculos XVIII e XIX estabeleceram tarifas e limitaram a entrada por ação direta; no entanto, o processo consumia muito tempo e era altamente político, uma vez que os governos municipais regulavam as concessionárias por meio de concessões. Os casos judiciais eram usados para estabelecer o controle das tarifas.

períodos, claramente definidos, que chegam até nossos dias:

- Fase I – Era progressista²²⁴, de 1877 a 1920: primeiras atividades regulatórias.
- Fase II – Anos 20: pouca atividade por parte dos reguladores, com maior presença do poder judiciário (Suprema Corte).
- Fase III – Renascimento com o New Deal, 1933-1944: consolidação do conceito de controle público e aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação econômica.
- Fase IV – Estabilidade pós-guerra, 1945-1968: pouca mudança no quadro institucional, pequenos aperfeiçoamentos nas ferramentas econômicas.
- Fase V – Custos crescentes, de 1969 até os anos 80: avanços tecnológicos desestabilizantes e crescente desencantamento com a efetividade da regulação.
- Fase VI – Desregulação e re-regulação, a partir da década de 80 até nossos dias, com o predomínio de mudanças pontuais, que variam desde a redução na regulação dos serviços, até a adoção de novos instrumentos de controle.

No histórico da atividade regulatória nos Estados Unidos, seu início é marcado por uma decisão de sua Suprema Corte em 1877 (no caso *Munn v. Illinois*), na qual a Suprema Corte Americana apoiou o direito do estado de Illinois a regular os preços abusivos impostos aos consumidores por uma empresa do setor privado. A decisão ainda determinava que qualquer atividade de propriedade privada, mas que tenha *interesse público*, seria passível de regulação por parte do Estado, mas garantindo-se o caráter privado da propriedade, valor constitucional fundamental. A situação era semelhante para todos os tipos de serviço público: ferrovias, estradas, gás, água, telefone e energia elétrica. A conexão destas indústrias com políticos locais criaram situações extremamente criticadas pela opinião pública, que culminaram nos esforços para a regulação destes negócios; apesar de tentativas anteriores para disciplinar tais empresas privadas já tivessem sido realizadas, as mesmas se mostraram insuficientes para a tarefa²²⁵. A atividade regulatória estava

²²⁴ 29 estados americanos criaram suas comissões de utilidade pública à época, entre 1907 e 1913, utilizando a Comissão do Estado de Wisconsin, organizada por John Commons, como modelo. Trebing (1984a) afirma que um dos legados dos institucionalistas da época foi resgatar o papel do governo na promoção de objetivos sociais, ao mesmo tempo em que se questionava a capacidade do mercado em promover a concorrência e solucionar conflitos de interesse.

²²⁵ As primeiras formas de regulação governamental, adotada nos Estados Unidos ainda no século XIX, eram: 1) baseada na autorização dos governos locais quanto às licenças e concessões para as empresas; 2) a cargo da autoridade legislativa, tendo por base as concessões autorizadas pelas legislaturas estaduais; 3) por decisões judiciais das cortes, tomadas a partir da “*common law*”, que tratava este tipo de relação como contratos sociais, uma vez que tais empresas estavam sob o conceito do “dever de servir” (Phillips Jr., 1993, p. 128). É emblemático o caso das ferrovias

vinculada a duas evidências: o poder de mercado e a necessidade de atender aos interesses da sociedade quanto a estes bens ou serviços. Assim, a tarefa dos reguladores era controlar lucros excessivos, a discriminação de preços e assegurar serviços adequados.

Estruturalmente, a criação das comissões reguladoras estaduais foi a solução adotada, como uma autoridade técnica e não-política que poderia intervir na dinâmica e no equilíbrio dos serviços caracterizados pelo interesse público²²⁶. Por volta de 1877, o Congresso americano criou a Comissão de Comércio Interestadual (*Interstate Commerce Commission*), parcialmente inspirada pela comissão ferroviária britânica, que havia sido criada naquela mesma época para controlar suas ferrovias nacionais. O surgimento de Comissões americanas em outros setores foi posterior, já no início do século XX. Na Califórnia, por exemplo, o desenvolvimento deste novo formato de regulação por Comissões se deu em 1912, quando se reformou a constituição do estado²²⁷, substituindo representantes eleitos (do modelo anterior californiano) por comissários indicados pelo governador e confirmados pelos senadores do estado, para cumprir mandatos de 6 anos. A forma encontrada para demonstrar a independência desta Comissão foi fixar sua sede em uma cidade distante do poder político da capital do estado²²⁸.

O que consideramos ser importante a destacar nestes primórdios da regulação americana, é o grau de autonomia legislativa e judicial delegada às Comissões²²⁹. Toda a estrutura

americanas, em que nenhuma destas formas de controle impediu a elevação desenfreada de tarifas e rumores de corrupção. Chegou-se a cogitar que estas empresas deveriam ser de propriedade governamental, mas, segundo Fessler (1997), além dos altos custos envolvidos em uma estatização, modificar o status dos direitos sobre a propriedade privada representa uma posição totalmente contrária aos valores americanos fundados sob a livre iniciativa.

²²⁶ As primeiras comissões estaduais de regulação foram criadas antes de 1870, com papel consultivo e restrito ao setor ferroviário e supostamente deveriam regular as tarifas cobradas pelas empresas proprietárias, assim como evitar que estas adotassem condutas que pudessem ser consideradas discriminatórias em relação a qualquer grupo econômico ou comunidade em desvantagem. A ausência de efetividade na sua atuação fez a imprensa da época afirmar que a *Califórnia Railroad Commission* era formada pelos melhores profissionais que a *Southern Pacific Railroad* (a empresa regulada) podia comprar (Fessler, 1997). A partir de 1871 foram criadas comissões com poder de mando, autorizadas a fixar tarifas, prevenir discriminação e proibir fusões entre linhas férreas competitivas. (Phillips Jr., 1993, p. 132).

²²⁷ A reforma da constituição da Califórnia também definiu a expansão da autoridade do estado sobre as demais atividades e setores de infra-estrutura, as corporações privadas que possuísem, operassem, controlassem ou administrassem sistemas de transporte público, de transmissão telefônica e de produção, geração e distribuição de gás, energia elétrica, água etc., consideradas como serviços públicos sujeitos ao controle, primeiro do poder legislativo que logo em seguida, delegou tal controle a Comissão (Fessler, 1997).

²²⁸ A reforma no estado da Califórnia não alterou o status entre os poderes estaduais e municipais, e continuou-se com o reconhecimento da municipalidade como poder concedente dos serviços de eletricidade e gás, que hoje ainda se mantém, sendo que a comissão estadual não tem autoridade sobre os serviços municipais, nem conta com sua participação nos processos de revisão de preços, por exemplo (Fessler, 1997).

²²⁹ A organização do governo americano define sua divisão em três ramos (executivo, legislativo e judiciário), sendo corrente a idéia de que a cada um deles cabe “checar” os demais ramos, garantindo controle e equilíbrio no poder. A criação das comissões reguladoras fez com que estas fontes de

atual dos serviços públicos naquele país se desenvolveu neste contexto institucional, em que a propriedade privada dos serviços públicos predominava e continua a predominar.

Como vimos, a economia institucional tradicional (Capítulo 2, item 2.1.1.) teve importante papel na estruturação dos primeiros esforços em direção a uma maior intervenção governamental na prestação privada de serviços públicos, em setores com características monopolistas, por exemplo. A fase que antecede o período mais intervencionista pode-se denominar de era progressiva (1887-1914), reflexo das correntes políticas e filosóficas que dominavam à época. Foi ao final do século XIX que as ciências ditas sociais, incluindo-se a economia, começaram a se destacar como disciplinas independentes e conseqüentemente, a se profissionalizar (Tiemstra, 1992). Esta nova dinâmica deu força à idéia da objetividade na ciência social, de seu conhecimento como base para uma “engenharia social”, que estruturasse o desenho de políticas públicas²³⁰, a exemplo do que vinha acontecendo com as novas técnicas de produção e controle tayloristas. Assim como na produção, novas técnicas poderiam ser adotadas para controle de questões mais abrangentes da sociedade, como políticas *anti-trust* e de regulação.

Na segunda fase da regulação americana, nos anos 20, a pouca atividade das Comissões foi reflexo do papel crescente que a Suprema Corte desempenhou, como autoridade sobre o escopo e métodos de regulação – de fato, a Corte se mostrou hostil à expansão do controle público sobre o mercado, o que acabou por modificar o método de avaliação de seus resultados para o que foi denominado de doutrina do 'valor-justo'. Nesta mesma época, os primeiros institucionalistas continuaram a desenvolver instrumentos de controle baseado nos resultados das empresas reguladas (*rate base regulation*) e princípios para fixação de tarifas dos serviços públicos. A crise de 1929 provou para estes institucionalistas que não houve um monitoramento adequado do mercado por parte do poder público, pois quanto o sistema de *holding* das empresas entrou em colapso, foram expostas as pressões e a manipulação que as mesmas exerciam sobre a *Federal Trade Commission*; da mesma forma, os problemas enfrentados pelos estados americanos para lidar com as questões interestaduais, justificou o fortalecimento e ampliação dos poderes das Comissões estaduais e a criação das primeiras Comissões federais de regulação.

É este padrão que predomina no *New Deal*, período áureo do controle governamental sobre

autoridade (executivo, legislativo e judiciário) fossem concentradas em uma única instituição, exemplificando o que se pode chamar de quarto ramo do governo.

²³⁰ Ciepley (2000) lembra que neste período, as abordagens mais Estado-centristas alemãs tiveram enorme influência na sociologia e política americana, por conta do grande intercâmbio intelectual entre estes dois países. Como já vimos, esta foi uma influência fundamental no trabalho dos primeiros economistas institucionais.

os serviços públicos. Durante este período, o aparato regulatório se sofisticou, tendo sido introduzida duas formas de regulação: a econômica, com o controle de tarifas e da taxa de retorno das reguladas, e ainda, restrições de entrada e saída em mercados regulados; e a social, que na verdade envolve o controle sobre atividades e resultados das empresas para aprovação de produtos e atividades, como no controle de medicamentos e alimentos.

A criação das Comissões reguladoras federais²³¹ significou um grande impulso para a teoria do interesse público na atividade regulatória. O governo federal, que não tinha participação ativa no processo regulatório até então, além disso passa a interferir diretamente na economia; na gestão Roosevelt, por exemplo, projetos de infra-estrutura foram executados como parte do esforço em reativar a economia²³². A crescente demanda por intervenção do Estado na economia gerou uma série de medidas nos EUA: os *Banking Acts* de 1933 e 1935 que, entre outras providências, instituíram a *Federal Deposit Insurance Company*, o *Securities Act* (1933) e o *Securities Exchange Act* (1934).

Foi neste mesmo período que começa a surgir a crença de que servidores e funcionários públicos deveriam atuar como agentes independentes, tecnicamente capacitados e desvinculados de estruturas políticas, pois o insulamento e a autonomia da administração pública afastaria as pressões políticas e partidárias, prejudicial para o interesse público. Dificilmente se pôde idealizar de forma mais explícita o ideal do Estado autônomo. Lembramos ainda que nesta época a abordagem administrativa dominante era o funcionalismo-estrutural de Talcott Parsons, coerente com esta visão da independência do agente regulador. Como vemos, a idéia de agência governamental autônoma, do necessário insulamento de agências com perfil técnico da influência de interesses políticos não é recente, estando relacionada com antigas abordagens organizacionais.

O ressurgimento de grandes empresas por conta do esforço de guerra firmou a legitimidade deste modelo de produção econômica na sociedade americana; da mesma forma, sua crescente expansão fez declinar as políticas intervencionistas do *New Deal*. Os negócios privados puderam ser realizados nos anos que se seguiram à Segunda Guerra sem maiores interferências, tanto por parte das Comissões quanto da sociedade²³³. O papel dos

²³¹ A primeira a ser criada foi a *Federal Communications Commission* em 1934.

²³² Foram realizadas obras de saneamento e construídas hidroelétricas, por exemplo. No caso das hidroelétricas, o governo federal também assumiu a jurisdição sobre a transmissão da energia, e criou a Comissão Federal de Energia (*Federal Power Commission. Check*) em 1930 (que deu origem a atual *Federal Energy Regulatory Commission – FERC*).

²³³ Apesar da poucas mudanças institucionais no pós-guerra, na regulação econômica houve uma mudança significativa: os reguladores evoluíram da avaliação de custos para o cálculo da taxa de retorno sobre a participação no capital, a partir da percepção que as restrições regulatórias sobre tarifas e rendimentos eram diretamente relacionadas com as estratégias da estrutura do mercado da firma regulada. Também, por volta da década de 60, economistas neoclássicos começam a se

reguladores públicos, neste contexto de aumento também na produtividade e eficiência na prestação dos serviços públicos, basicamente restringia-se em redistribuir aos consumidores tais benefícios, através de tarifas promocionais, por exemplo.

Houve nesta época, segundo Trebing (1984a), uma grande passividade por parte dos reguladores, que passam a atuar de forma reativa, agindo apenas frente a pressões externas. Uma vez que os serviços públicos eram considerados monopólios naturais, o controle sobre lucros excessivos se dava apenas através do controle sobre tarifas, processos de concessão e lucros excessivos das empresas reguladas²³⁴.

Nos anos 60, diversas Comissões reguladoras estaduais e federais foram reestruturadas de modo a transferirem seu papel na execução de políticas públicas para agências do poder executivo federal, deixando-as com atribuições estritamente regulatórias. Na prática, a maioria das comissões reguladoras tem funções quase legislativas e judiciais, com autonomia de decisão; de modo geral, o que define a extensão destas funções é sua organização formal definida quando de sua criação, que define papéis e mandatos²³⁵ dos comissários.

A fase que abrange os anos 70 a meados da década de 80 é marcada pelo crescente desencanto com a regulação. As pressões por mudança afetaram todos os setores das indústrias de serviço público – algumas pressões foram decorrentes de choques externos, como a crise de energia, enquanto outras refletiram o avanço da tecnologia, que criou novos mercados e novas fontes de suprimento.

No contexto destas pressões, em 1978 o governo americano lança o *Public Utility Regulatory Policies Act* – PURPA, que procurava sanar as principais dificuldades observadas na atividade regulatória, com a criação de uma base de dados que pudesse apoiar os cálculos e reajustes de tarifas e preços, medidas de apoio às pesquisas e estudos que tratassem dos vários aspectos da reforma na estrutura de taxas e tarifas públicas (*rate structure reform*), entre outras medidas.

interessar pela regulação econômica, e começaram a produzir as primeiras reflexões orientadas para a obtenção de maior eficiência econômica, uma vez que consideravam que o processo regulatório gerava distorções no mercado.

²³⁴ Sobre este aspecto que surge a crítica que o controle sobre os ganhos das empresas reguladas levaria a sobre-investimentos para para 'disfarçar' lucros excessivos, que não reverteriam sobre as tarifas, muito pelo contrário, iria onerar cada vez mais os consumidores.

²³⁵ Segundo Smith Jr e Frye (1999), no julgamento do mérito em casos que questionam a exoneração de comissários, a Suprema Corte dos Estados Unidos, analisa a natureza das funções desempenhadas pela Agência. Caso funções legislativas e judiciais tenham sido delegadas a ela, o estatuto pode apropriadamente limitar o poder do Governador ou Presidente de exonerar comissários, e reverter a decisão; profissionais com funções "puramente executivas" (como fiscalização) podem ser substituídos a qualquer momento.

Os setores mais atingidos pela crise mundial de 1970, de energia elétrica e gás, sofreram, além do desabastecimento, uma forte elevação nos preços, o que gerou uma conseqüente queda na confiabilidade da população frente ao papel da regulação. A política federal para sanar estas questões concentrou-se na mudança do modelo de fornecimento, de uma estrutura monopolística para um suprimento mais variado a partir da introdução de uma maior competição²³⁶. Este movimento reflete o resultado de crescentes críticas que vinham sendo formuladas ao poder das Comissões e sua crescente proximidade com os regulados, e conseqüente distanciamento dos interesses da população. O resultado destas mudanças, que efetivamente aconteceram durante as décadas seguintes de 1980 e 1990, foi uma crescente desregulação dos serviços e a adoção de modelos fortemente competitivos, mesmo em setores tradicionalmente considerados monopolistas.

O fato é que não se encontra um modelo que possa atender a toda gama de interesses e peculiaridades que a regulação enfrenta. De qualquer modo, é possível destacar os principais problemas observados com o modelo americano de regulação, desde a década de 70; para Trebing (1984a),

- 1) as agências não conseguiram conciliar o estabelecimento de prioridades sociais com a necessidade de eficiência econômica; como agravante a este ambiente instável, as medidas regulatórias adotadas se caracterizaram como soluções de compromisso imediato, que não atendiam adequadamente nenhuma demanda;
- 2) a postura das agências, como o tempo, passou a ser reativa, não logrando sucesso em construir uma política própria para a atividade;
- 3) os instrumentos econômicos adotados não permitiram que se conciliasse os parâmetros de eficiência econômica com critérios de equidade, e a ênfase concentrou-se apenas nas questões econômicas;
- 4) as mudanças tecnológicas e estruturais, cada vez mais rápidas, não foram absorvidas pelo aparato regulador, orientado para mercados monopolistas.

O surgimento da teoria da captura no ambiente regulatório americano tem sua razão de ser, pois o comportamento do regulador certamente pode influenciar a percepção do regulado e

²³⁶A Comissão Federal de Regulação de Energia separou a distribuição de gás de seu transporte, o que permitiu que os usuários negociassem diretamente com produtores e outros agentes de mercado; no setor de energia elétrica, foi implementado o Ato da Política de Energia, em 1992, com uma série de ordenamentos definidos para reestruturação do setor, começando com a divisão funcional entre os serviços de geração e transmissão, para criar uma competição mais ampla entre geradores e livre acesso a rede de transmissão. Os estados também foram direcionados para promoção da competição na venda da energia.

vice-e-versa. No entanto, a polarização do papel do regulador entre o 'tipo-ideal' voltado ao interesse público e o 'tipo-ideal' capturado pela indústria não trouxe nenhuma alternativa de saída teórica e mesmo prática. De fato, todas as alternativas que surgem com a teoria da regulação econômica apontam as inúmeras falhas da regulação voltada ao interesse público – mas não trazem nenhuma solução para os problemas identificados. A autonomia do órgão regulador, característica que aparece como uma garantia para a isenção técnica da atividade precisa ser analisada sob o foco do controle político da atividade, mas em duas vertentes: quanto aos riscos da captura e na relação entre delegação e responsabilização. Existem controvérsias quanto ao controle político não só das Comissões reguladoras americanas, mas de outras estruturas de regulação, e o que se percebe é uma permanente reavaliação tanto de suas obrigações legais quanto dos limites de sua independência e autonomia.

Concretamente no caso americano, o processo regulatório dos Estados Unidos está assumindo um papel cada vez mais legislativo e legalista, que envolve a regulação de mercados e não apenas de empresas reguladas. A análise destas empresas passa a se basear em sua estrutura societária e a regulação pelo estabelecimento de incentivos para seu comportamento adequado do mercado – e não mais em instrumentos de comando e controle (imposição de regras e fiscalização de seu cumprimento). Segundo Phillips Jr. (1993), a atividade regulatória será uma extensão do Poder Legislativo, no estabelecimento de padrões e detalhamento das políticas governamentais para seus respectivos setores.

O importante a se destacar é o fato de que as Comissões reguladoras, ainda que consideradas mais autônomas e independentes²³⁷ se comparadas a outros órgãos governamentais nos Estados Unidos, participam do processo político e governamental local ou federal de forma intensa, relacionando-se com os demais poderes constituídos. Também, grande parte das mudanças promovidas a partir das décadas de 1970 e 80 buscaram dar transparência ao processo; assim, a maior parte das Comissões hoje é submetida ao controle tipo *checks and balances* dos poderes – o executivo faz a nomeação dos comissários, o legislativo aprova medidas (orçamentos, nomeações, estatutos), e o

²³⁷ Como vimos, a tradição das comissões americanas está ligada a história de cada estado, por isso mesmo, não existe um padrão único para a sua organização – por exemplo, 11 dos 50 estados americanos definiu que os reguladores serão eleitos (reflexo da crise dos anos 70); no entanto, alguns critérios básicos são adotados: 1) os comissários possuem mandato fixo e são escolhidos livremente pelo chefe do poder executivo (a exoneração dos comissários é restrita a insuficiência técnica ou ética); 2) procura se manter os mandatos escalonados e sobrepostos, para que o controle da comissão mude gradualmente (mas há exceções, em que os mandatos coincidem com o do governador); 3) partidos minoritários tem representação garantida pelo regulamento de quase todas as comissões estaduais; 4) as comissões controlam sua própria pauta e agenda dos trabalhos. De maneira geral, as comissões se apóiam muito na opinião pública (especialmente onde os reguladores são eleitos), e para tanto, precisam dar o máximo de transparência às suas decisões.

judiciário revê as decisões das comissões (quando solicitados). Nestes casos, as cortes americanas da justiça federal atuam para garantir o cumprimento dos limites da intervenção reguladora sobre a atividade das empresas e setores regulados²³⁸. Apesar de ainda formalmente manterem sua autonomia e independência, as Comissões reguladoras americanas passaram a atuar mais cuidadosamente, tanto frente ao poder público e aos regulados, mas especialmente frente à opinião pública²³⁹, mesmo considerando-se as particularidades de cada um de seus estados.

Como podemos perceber, a realidade do ambiente regulatório americano é totalmente singular; a estrutura federativa do país permitiu que cada estado organizasse suas próprias regras para regulação,²⁴⁰ mas que em geral, seguem a alguns princípios de autonomia frente ao executivo e legislativo. No entanto, mesmo especialistas americanos em regulação observam que o conceito de autonomia pode estar ultrapassado. Phillips Jr. (1993) sugere que as ações e decisões das Comissões reguladoras deveriam ser responsabilizadas politicamente, uma vez que suas decisões tem impacto social importante, e portanto, fundamental existir o respaldo no sistema político vigente.

O interessante no modelo americano é a disputa intensa entre os defensores da regulação e os seus opositores liberais – de forma marcante, as consequências práticas oscilam de acordo com a alternância entre republicanos e democráticos. Por exemplo, na crise do setor energético no estado da Califórnia, entre 2000-2001, parece que apenas a sua gravidade é inquestionável, pois os debates sobre suas origens e razões apontam as respostas mais distintas²⁴¹, que passam da crítica à desregulação em um setor que não comporta

²³⁸ Segundo Willig, Jatar & Laffont (1993), a Suprema Corte Americana (*U.S. Supreme Court*) tem interpretado os princípios constitucionais no sentido de proteger o direito das empresas reguladas das decisões das agências reguladoras, para que recebem uma taxa de retorno “justa” sobre a prestação de serviços públicos – por exemplo, remonta a 1922 uma decisão da Suprema Corte Americana, no caso *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, que reconhece a possibilidade de ter ocorrido o confisco de propriedade privada, por conta de procedimentos regulatórios praticados pelo poder público, o que iguala esta interferência a uma desapropriação ou confisco físico de bens privados, mas sem compensação financeira devida (Oswald, 2001, p.529). Os litígios resultantes são custosos, longos, complexos, de difícil resolução, em geral porque a legislação que define o poder e as funções das agências reguladoras é deliberadamente vaga. Também contribui o fato da maioria das agências serem estaduais, tornando mais complexa a análise, por envolver legislações distintas de cada estado.

²³⁹ Smith Jr & Frye (1999), integrantes da Comissão Reguladora de Iowa, afirmam que, cada vez mais, a legitimidade na atuação do regulador se fundamenta na divulgação de suas atividades; por conta da indiferença do público americano em relação a assuntos do setor público em geral, as agências procuram apoio e publicidade para suas ações através da imprensa, universidades e outras entidades públicas.

²⁴⁰ No setor de energia, por exemplo, todos os instrumentos tradicionais de regulação (preço, controle de entrada e saída etc.) são geridos por órgãos reguladores estaduais, federais, e mesmo regionais.

²⁴¹ Foer & Moss (2003) apontam algumas das possíveis origens do problema: 1) políticas inadequadas do setor, que falharam na reestruturação adequada da relação entre geração e transmissão; 2) a descentralização inadequada aos estados de decisões importantes com relação à transmissão (pois os processos de decisão das Comissões estaduais são mais lentos); 3) especulação exagerada sobre

concorrência, até a insuficiência na profundidade das medidas que haviam sido tomadas para desregulação²⁴² do setor.

A despeito da defesa da regulação estar sempre presente (Trebing, 1984a, 1984b, 1994 e 2001; Miller, 1994 e 2001), a tendência norte-americana para adoção de medidas de desregulação de setores é crescente, coerente com a política liberalizante do atual governo americano. No entanto, a discussão continua, pois o embate também envolve questões relacionadas à própria autonomia e defesa das políticas locais de seus estados, o que torna o rumo das mudanças imprevisível.

4.3. O Ambiente Regulatório no Brasil

A intervenção do Estado brasileiro na economia foi sempre presente. Mesmo que mais visível em nosso passado recente, a atividade estatal de natureza protecionista e intervencionista, é totalmente coerente com a relação simbiótica que os governos mantiveram com grupos de poder econômico (da oligarquia rural a setores industriais) com maior ou menor intensidade, favorecida ainda pela forte centralização política na esfera federal, que até hoje caracteriza a relação entre as instâncias de governo.

A própria estrutura da administração pública brasileira explicita esta natureza. Foi em meados do século passado que surgiram os primeiros órgãos da administração indireta, sob a figura de institutos públicos de papel executor e regulador, bem como se intensificou a participação governamental no setor produtivo, primeiro sob a forma de empresas e depois, a partir dos anos 1950, como *holdings* estatais. O Estado empresário, como já havíamos observado, investiu pesadamente na infra-estrutura do país, de modo a otimizar a alocação dos recursos nacionais. De fato, este período iniciou o processo de concentração das poupanças nacionais pelo Estado (na máquina federal), que se transformariam em investimentos públicos realizados através de empresas públicas ou de economia mista; desta forma, define-se sua função empresarial e associa-se o poder político ao poder econômico.

É importante lembrarmos que o modelo adotado no Brasil, de empresas estatais de infra-estrutura e provedoras de serviços públicos essenciais, não eram uma exclusividade local e

o sistema, que desequilibrou as relações e ainda gerou uma péssima publicidade sobre a questão.

²⁴² Uma desregulação insuficiente, ou ainda, a própria existência do órgão regulador não permitiu que aumentos fossem repassados aos consumidores, mascarando custos reais; outros apontam ainda a responsabilidade nas particularidades estruturais da indústria de energia da Califórnia e assim por diante (sem mencionar as condições climáticas desfavoráveis no período que intensificaram o uso de energia e reduziram sua geração). Para um panorama sucinto do debate, ver Faruqui (2001).

sim o modelo disseminado em grande parte dos países desenvolvidos, mesmo que em diferentes épocas. A história norte-americana, como vimos no item anterior, é freqüentemente considerado como exceção a esta regra, mas também apresenta peculiaridades que torna menos evidente esta polarização entre iniciativa privada e pública²⁴³.

Apenas para nos restringirmos ao passado recente, lembramos que no Brasil, o *modelo racional daspiano*²⁴⁴ não resistiu às influências políticas e patrimonialistas, incorporando ao longo do tempo seu caráter clientelista. Suas limitações levaram ao surgimento de uma administração paralela em meados dos anos 50, criada para viabilizar o plano desenvolvimentista do governo JK; assim, são estabelecidos grupos executivos e grupos de trabalho, mas mantida a estrutura formal burocrática existente. Com a generalização dos gastos definidos no orçamento, possibilitou-se aos grupos executivos sua autonomia orçamentária e de recrutamento de pessoal. Até os anos 60, entretanto, a administração pública não chega a caracterizar-se enquanto um modelo burocrático racional, pois com sua estrutura em que predomina o clientelismo, não se favorece tal racionalidade e na soluções administrativas *ad hoc*, o foco no controle, previsibilidade e transparência das ações fica prejudicado.

Como ponto crucial na história recente da administração pública no Brasil, destaca-se o quadro político-institucional da administração pública federal criado pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que a nosso ver, *institucionalizou a lógica que até hoje influencia a organização do setor público*. Este Decreto dispôs a organização da administração federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa que se processou durante os anos do regime militar, até a formalização do novo regime democrático definido pela Constituição de 1988.

O Decreto-Lei nº 200/67 previa, em seu artigo 7º, a ação governamental como forma de promover o desenvolvimento econômico-social do país; a partir dele, basicamente, a administração pública passou a estar estruturada em torno de quatro tipos organizacionais, definidos segundo a autonomia de decisão, as fontes de recursos e a personalidade jurídica (sem que, no entanto, se explicitasse suas funções no processo político e social). São eles:

²⁴³ O caso norte americano talvez seja melhor caracterizado pela relação entre a iniciativa privada e o papel da ação coletiva local, o que sem dúvida, muda a correlação de forças entre as instâncias de governo.

²⁴⁴ Lembramos a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938, quando foram estabelecidas regras o controle orçamentário, para admissão, avaliação e gestão de recursos humanos e quanto a estruturação dos órgãos públicos, que representa um ponto importante no papel regulador do Estado. A partir de uma instituição central com representações estaduais, o DASP representou um modelo centralizador da gestão governamental, que proporcionou as condições para as ações e intervenções do Estado em um formato que perdurou até o regime militar.

- Administração direta: constituída pelos serviços integrados na Presidência da República e nos Ministérios;
- Administração indireta – constituída pelas seguintes categorias de entidades:
 - ✓ Autarquias: serviço autônomo, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública mas com gestão administrativa e financeira descentralizada.
 - ✓ Empresa pública (equiparada às fundações): entidade de direito privado com patrimônio próprio, capital exclusivo da União ou de suas entidades de Administração Indireta, desempenhando atividades de natureza empresarial que o governo é levado a exercer por motivos de conveniência ou contingência administrativa.
 - ✓ Sociedade de economia mista: entidade de direito privado, criada por lei para exercício de atividade mercantil, sob a forma de sociedade anônima, com controle da União ou entidades da administração indireta.

Este marco na reestruturação do aparelho de Estado define um contexto político autoritário no qual se estabelece uma instância “técnica-administrativa” que visava apagar divergências, conflitos e antagonismos – inerentes a diversidade e pluralidade democrática. Ou seja, procurou modificar a relação entre a máquina estatal e o sistema político e o conjunto da sociedade, uma vez que estabelecia um amplo controle centralizado sobre suas instituições.

Seu pressuposto foi a obsolescência da estrutura da administração direta – então submetida a um acelerado processo de deterioração – tanto na sua qualidade empreendedora, quanto na dimensão humana das remunerações, no processo de seleção e na implantação de planos de carreira. A administração pública, como um sistema de equilíbrio, implica no inter-relacionamento de seus componentes, o que obriga a uma revisão concomitante de todos os seus elementos. De nada adiantaria proceder a uma revisão profunda da administração de recursos humanos, por exemplo, sem uma reavaliação da estrutura organizacional do governo. Assim, nos primórdios do regime militar um grande esforço foi dirigido ao saneamento da máquina administrativa, o que culminou com a edição do citado decreto, definidor da sua nova estrutura orgânica.

Com o tempo essas entidades ganharam, de acordo com as demandas postas pelos diversos governos militares, os traços que empiricamente delimitaram o lugar, a forma e a

importância de cada uma delas no complexo e contraditório aparelho estatal. As autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas foram sendo paulatinamente criadas para exploração de atividades econômicas ou execução de atividades administrativas. Assim, de forma desconcentrada (e não descentralizada), ampliavam o poder estatal sobre todas as esferas da sociedade.

A partir de sua lógica racional-burocrática, muito prestígio foi obtido pelos órgãos da administração indireta, mas às custas de controles cada vez mais estreitos sobre a administração direta e autárquica. A criação de empresas e fundações passou a ser o caminho natural da expansão e diversificação da máquina governamental, que combinada a expansão econômica do período 69/74, por sua vez, levou à multiplicação acrítica da administração indireta, cristalizando uma estrutura de difícil desmobilização, mesmo quando superado o regime militar. Por conta da prerrogativa autoritária do governo militar, que se estendeu sobre todos os segmentos da sociedade, não se colocou a necessidade de uma reestruturação jurídica, na extensão necessária. De fato, a administração pública direta, estava historicamente comprometida com o regime pré-64, o que fez com que se tornasse objeto de rígidos controles formalistas, ao passo que a administração indireta (empresas e fundações) desfrutou de todas as liberdades administrativas, visto que estava submetida aos quadros de confiança do governo militar.

Ainda, a reforma administrativa desencadeada pelo Decreto-Lei 200/67 institucionalizou uma prática de planejamento governamental setorial e com base em critérios orçamentários que na prática, fortaleceu o desequilíbrio entre poder Executivo e Legislativo (Câmara, 2002), pois visava um amplo controle centralizado sobre o aparelho do Estado.

Um outro conceito importante que se destaca neste Decreto-Lei é quanto à coordenação²⁴⁵. No nível superior da administração essa coordenação seria exercida através de reuniões do Ministério ou reuniões de Ministros responsáveis pelas áreas afins, com o apoio dos sistemas de atividades auxiliares²⁴⁶. Estabelecia ainda o Decreto que os assuntos, ao serem levados para decisão do Presidente da República, deveriam ter sido previamente coordenados entre todos os setores nele interessados *“de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do governo”* (art. 8º, § 3º).

²⁴⁵ Estabelece que as atividades da administração federal, especialmente as relacionadas a planos e programas de governo, devem ser objeto de permanente coordenação

²⁴⁶ Eram definidos pelo seu artigo 31, situados na Presidência da República, no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, além das atividades do Orçamento e as de Estatística. Definia ainda o Decreto Lei, no seu artigo 30, como “sistemas”, as atividades de pessoal, de contabilidade e auditoria e de serviços gerais, além das atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da administração que necessitassem de coordenação geral.

Esta concepção de coordenação criou um modelo de desconcentração das ações, ou seja, a centralização do comando no poder executivo correspondia a uma delegação de sua execução, através de *convênios e concessões*, de forma que os órgãos centrais ficassem *“liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos”*²⁴⁷. Assim, competia à estrutura central de direção o estabelecimento de normas, critérios, programas e princípios, desobrigando-se da *“realização material das tarefas administrativas, recorrendo, sempre que possível, à administração indireta, mediante contrato”*. Além disso, previa-se a delegação de competência como instrumento de descentralização administrativa, desde que *“o ato de delegação”* indicasse *“com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação”*.

No entanto, o longo processo de enfraquecimento do regime militar, o caráter gradual e lento da transição, complementado pela precariedade da estrutura jurídica na definição da ação do Estado, levou ao colapso da administração pública em todos os níveis. Na indefinição de poderes e esferas de competência os grupos de interesse, os *lobbies* internos ao governo (também em simbiose com a iniciativa privada), passaram a dirigir os destinos dos órgãos públicos, sobretudo na administração descentralizada, num movimento de privatização dos recursos públicos e do próprio Estado, freqüentemente camuflado pela *“estatização”* da economia.

Nesse quadro, o administrador público restringiu-se ao controle da aplicação dos recursos financeiros do Tesouro e ao envio de relatórios contábeis formalmente corretos aos tribunais de contas. Essa dinâmica produziu e multiplicou um aparelho administrativo e de governo ao mesmo tempo centralizado e atomizado, com uma estrutura pesada e setores ociosos e superpostos. Nesse contexto, os sucessivos governos foram buscando abrir espaços para suas políticas, contribuindo para tornar a máquina ainda mais pesada²⁴⁸.

A implantação do modelo econômico e político do regime militar e as pressões sociais da época foram moldando de maneira distinta os vários setores da administração pública. A

²⁴⁷ O próprio PDRE (Presidência da República, 1995) aponta que a *“reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.”* (p. 26)

²⁴⁸ A década de 70 assistiu à proliferação de empresas governamentais: de trinta (30) no plano federal e trinta e quatro (34) no estadual nos anos 40, subira, para mais de setenta (70) federais e sessenta (60) estaduais.

administração direta foi a que sofreu maior deterioração, pois seu poder foi diminuindo diante do agigantamento da administração indireta. Esta, que havia sido criada para incentivar o processo de produção, estruturou formas de atuação destinadas a reduzir o custo da força de trabalho, atrair investimentos mediante incentivos e favorecer a criação de espaços para a reprodução do setor empresarial privado.

O que se observou, portanto, foi a combinação perversa entre esta ampla margem de liberdade dos órgãos da administração indireta e a cada vez menor capacidade de intervenção da administração direta, especialmente para atuar no reordenamento orçamentário e financeiro (quanto maior a intervenção dos dirigentes políticos e mais diversificada sua atuação, menor os graus de liberdade do governo para racionalizar o gasto público). Inegavelmente, a maior capacidade organizacional dos grupos de interesse torna praticamente irreduzível o rol de gastos públicos, criando-se uma inércia orçamentária e fiscal que enfraquece a capacidade de intervenção do governo para promover políticas públicas eficazes.

Os objetivos estabelecidos para as empresas estatais responsáveis pelos serviços públicos – eficiência econômica, objetivos sociais e macro-econômicos, oferta universalizante – seriam contraditórios, determinando um “resultado nulo das forças individuais”, o que seria uma das explicações para a crise do modelo estatal de fornecimento dos serviços públicos do final dos anos 70. Em linhas gerais, a definição dos orçamentos empresariais das estatais confundia-se com a política fiscal do governo. A falta de rentabilidade dos investimentos e a baixa produtividade eram compensadas com crescente participação tributária, penalizando o contribuinte e favorecendo o inchaço do corporativismo estatal. Como consequência, a asfixia do setor privado reduzia a capacidade de crescimento econômico nacional.

Assim, configura-se uma situação de sobrecarga de demandas ao Estado, incapacidade governamental de alterar o padrão estabelecido de gastos e, conseqüentemente, a excessiva burocratização do setor público; da mesma forma, proliferaram as agências públicas, duplicaram-se as funções, aumentaram os setores do funcionalismo ociosos e/ou pouco qualificados. Neste sentido, o Decreto-Lei nº 200/67 faz parte das condicionantes institucionais que devem estar presentes na avaliação e reconstrução de qualquer modelo de organização governamental e de relacionamento entre instâncias de governo.

Hoje ainda continua a ser uma condicionante, pois apesar do longo processo de democratização e descentralização iniciado após o fim do regime militar, não se deu a superação de seus marcos, e certamente, não se processou uma efetiva aproximação da

máquina pública do cidadão. Aparentemente, dada a longa duração do regime militar, a discussão sobre *democracia* suplantou inicialmente aquela sobre os demais aspectos do Estado²⁴⁹. A alteração do quadro jurídico-político, além de marcada pela crítica ao autoritarismo e à centralização, deveria trazer por soluções referências que evidenciassem que o Estado não precisava apenas ser *democrático*, mas rediscutir e pactuar perante a sociedade o conjunto de suas funções e responsabilidades. Existem evidências concretas de que os princípios estruturantes do Decreto Lei 200 ainda são as principais referências institucionais e assim, as principais condicionantes da ação estatal²⁵⁰ no que diz respeito às práticas de construção de relacionamentos entre instâncias governamentais e na redefinição dos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais, que coordenem e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.

A discussão na reforma constitucional sobre os aspectos aparentemente internos da administração pública se concentrou, segundo apresentado no PDRE como

“um retrocesso burocrático sem precedentes, (...) pois promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membro e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.” (Presidência da República, 1995, pp. 27-28).

No entanto, é preciso se destacar que, em grande parte, estas medidas “engessantes” na verdade pretendiam estabelecer controles rígidos para um conjunto de atividades que durante algumas décadas, usufruiu de grande liberdade, sem a contrapartida de resultados adequados, ou mecanismos transparentes de controle – que é importante lembrar, também

²⁴⁹. Apesar disso, a nova Constituição promulgada em 1988 trazia consolidados alguns elementos do novo quadro, permitindo ao Executivo e ao Legislativo conduzirem o processo de reforma do Estado através de leis complementares aos artigos da Constituição a serem regulamentados.

²⁵⁰ Câmara (2002), em um estudo que analisa a influência do Decreto Lei nº 200/67 no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, confirma a cristalização de um modelo de estrutura pública que ignora ações interativas entre as esferas governamentais, ou seja, privilegia a solução técnica, racional, vinculada a idéia de planejamento central e delegação de competências, dentro do que é necessário para a realização dos objetivos do já citado planejamento central. A Constituição Federal não superou a prática expressa pelo Decreto-Lei 200/67, e isso também reflete na estrutura de regulação situada nos estados e municípios e na relação do aparato público frente a atores estranhos à esta esfera: o que fazer com o agente privado e com a sociedade?

não foram rompidos pelo PDRE. Com a definição das competências entre entes federados e sua natureza cooperativa pela Constituição Federal de 1988, há que se considerar que o foco do problema não se refere apenas à escolha de uma instância governamental de ação²⁵¹, mas sim as questões relacionadas à interação dos atores sociais no âmbito da ação compartilhada. Apesar de formalmente se considerar o modelo imposto pelo Decreto-Lei 200/67 superado, não é isso que observamos na prática, pois as questões quanto a autonomia, delegação, responsabilização foram diagnosticadas mas não resolvidas pela propostas encaminhadas pelo PDRE. Novas estruturas formais não foram suficientemente aprofundadas, pois a manutenção das figuras legais existentes apenas atribuindo-lhes novas denominações parece subestimar a própria inércia burocrática, esta sim, fortemente institucionalizada na estrutura pública brasileira.

Mesmo com relação a novos mecanismos que instrumentalizassem o modelo de gerencialismo público, também pouco se avançou: contratos de gestão e indicadores de desempenho, que flexibilizariam os orçamentos foram implantados em alguns órgãos, mas a contrapartida do governo federal não aconteceu²⁵². Pouco avanço também se percebeu

²⁵¹ Dentre as tentativas para quebrar parte da lógica estruturante do Decreto-Lei 220/67, um dos passos mais importantes foi dado pela idéia do Plano Plurianual, definido pela Constituição Federal. Obviamente, para sua perfeita implementação, deveria ser precedido por uma reorganização da estrutura administrativa do Governo Federal, adequando-a aos aspectos focalizados na proposta – especialmente redefinindo o lugar da administração centralizada no novo arranjo de poder. Isso seria o desdobramento lógico da reformulação profunda e visível que resulta da unificação do Plano aos Orçamentos da União, mas nos demais aspectos a execução do Plano não deve contar, pelo menos de início, com alterações profundas na estrutura governamental, sabidamente inadequada aos novos conceitos enfatizados. Assim, fica a implementação do novo modelo gerencial na dependência de ações tais como: a) adequação das estruturas organizacionais do setor público, tendo em vista a execução do PPA; b) seleção de um conjunto de empreendimentos, ou agrupamentos, a serem priorizados para implementação imediata, visando gerar *efeitos-demonstração* importantes para a disseminação de um clima favorável à implementação dos demais investimentos; c) identificação dos *projetos críticos* para viabilizar agrupamentos de investimentos, mas que eventualmente não apresentam atratividade à iniciativa privada. Tais empreendimentos podem ser de magnitude relativamente pequena, mas contam com externalidades positivas suficientes para viabilizar os demais investimentos do agrupamento, atraentes ao setor privado; d) equacionamento dos *aspectos relativos à regulação* ainda não definidos, fator chave para atrair investidores. Essa pauta básica para o sucesso do PPA coloca o Planejamento no centro das reformas em curso, visando adequar a estrutura gerencial do governo aos novos tempos. a estrutura da administração pública federal não estava preparada para assimilar o novo modelo de gestão. Por exemplo, a classificação funcional-programática centrada na classificação dos gastos públicos segundo tabelas rígidas, organizadas por funções de governo e, dentro delas, por programas, subprogramas, projetos e atividades padronizados, não guardava relação com os problemas específicos surgidos, pois as *funções* estabeleciam relação com seus respectivos ministérios e não podiam ser gerenciadas de modo focado, visando a plena implementação do projeto. Com a integração do planejamento ao orçamento ficaria mais fácil traduzir as atividades dos programas do PPA nos Orçamentos. Do ponto de vista organizacional, a nova cultura que vem se formando aponta para a institucionalização da figura do gerente na estrutura da administração pública, no entanto, esta figura conflita com a antiga estrutura de cargos, o que na prática dificulta seu reconhecimento e efetividade.

²⁵² Oliveira (2002, p. 93-94) afirma que, apesar dos avanços obtidos na gestão interna do INMETRO, caso não acontecessem as mudanças preconizadas pelo PDRE, tais avanços não só estariam comprometidos, mas provavelmente sujeitos a retrocesso, até por falta de estímulo e motivação interna.

nos mecanismos de *accountability* e participação social para os órgãos públicos²⁵³. O que se deve buscar, então, para que efetivamente haja governança e transparência no processo de regulação é a superação do *modus operandi* e a incorporação de novos conceitos e práticas que valorizem os atores sociais relevantes – os cidadãos (não como consumidores ou clientes), pautados na idéia de cooperação e inter-relacionamento coordenado com os demais atores públicos.

Com relação ao contexto institucional, é oportuno ressaltar que a norma instituída no passado (DL 200/67), ainda engendra e reforça práticas passadas. É preciso lembrar que, como vimos anteriormente, as mudanças institucionais não acontecem em um *vácuo* social – todo o aparato organizacional existente, das regras formais a valores simbólicos, não desaparece apenas com a proposição de novos modelos. Em geral, o que se observa é o desenrolar de um embate velado, no qual há a exteriorização do cumprimento de novos padrões, mas sem aderência a uma nova racionalidade gerencial no setor público.

O vínculo da máquina estatal a padrões legais e organizacionais institucionalizados é uma realidade. Novas práticas de gestão pública certamente precisam ser idealizadas, no entanto, sua legitimidade estará vinculada a adoção de uma perspectiva de mudança e transformação, que considere sua condicionante histórica e dinâmica social, variáveis-chave para a institucionalização de qualquer mudança desta dimensão.

A prestação dos serviços públicos no Brasil, como vimos, tem seu histórico marcado pela constante presença do Estado – seja na produção direta, seja na indução através de incentivos diretos ao setor privado. Do início de nossa história, mantemos traços de uma forma de regulação patrimonialista – ou seja, marcado pela apropriação do Estado por seus pares e pelas classes dominantes, na qual a máquina estatal é apenas instrumento para atender as necessidades dos governantes. Características que foram marcantes para a construção de todo um ideário autoritário, preservados até os dias de hoje, reflete novos discursos e práticas, mas mantém parte fundamental de sua essência, na *tutela* – tanto pela incapacidade do setor produtivo em realizar investimentos, quanto pela incapacidade de grande parte da população em se tornarem cidadãos; e na *exclusão* – concretizada pela postura autoritária dos detentores de poder (político, econômico ou social, pouco importa) que impõem regras aos excluídos.

Evidentemente, estas marcas se mantêm nítidas ao avaliarmos as características da função reguladora do Estado brasileiro. Aguillar (1999, p. 181-191) caracteriza o período que

²⁵³ Para as agências reguladoras foram criadas as figuras de audiência e consulta pública, que serão analisados nos próximos itens 4.3.2 e 4.3.3.

antecede à República, em que o Estado chegou a outorgar a empreendedores privados a execução de atividades anteriormente sob tutela direta do poder estatal, por conta do enfraquecimento do poder central do Império, o que de fato, refere-se a um período no qual diversos países observavam um florescimento da atividade econômica, em razão de avanços tecnológicos, populacionais e também, do florescimento de um novo tipo de empreendedorismo empresarial²⁵⁴. Não pretendemos aprofundar este histórico da regulação, basta lembrarmos que ferrovias, hidrelétricas e outros investimentos em infraestrutura, realizados a partir da segunda metade do século XIX, em grande parte foram decorrentes de concessões abertas a capitais privados estrangeiros – mas, com a devida garantia de retorno ao investidor, por parte do governo brasileiro.(Aguillar, 1999, p. 185).

Esta relativa liberalidade, mas que verdade se sustentava com apoio estatal, definitivamente assume suas feições a partir da Constituição de 1934; a partir daí, podemos observar um contínuo predomínio da intervenção econômica por parte do Estado – e com períodos de maior ou menor intensidade, segue assim até nossos dias. Com isso, é importante destacarmos que, historicamente, não houve momento em que a atividade econômica, especificamente os serviços públicos e de infra-estrutura, no qual Estado não se mostrasse presente. E, como ainda nos lembra Aguillar (1999),

“quanto a capacidade de interferência social no exercício da regulação, é preciso salientar que os órgãos e autarquias, profusamente instituídos por Vargas, foram a porta de entrada dos grupos privados aos centros de poder”(p. 207).

Sabemos, portanto, que “reinventar” o Estado e seus governos não significa apenas aplicar ao setor público os critérios de gestão e produtividade do setor privado. Implica também em mudar a forma de ação do Estado, por vários meios. O meio escolhido para o Brasil foi, como vimos, reestruturar os setores de infra-estrutura e serviços públicos (entre outros), através da *desestatização, terceirização e concessão* dos serviços de infra-estrutura, justificado pelo pressuposto de que tais medidas pudessem melhorar sua qualidade e reequilibrar as contas públicas, pela entrada de recursos privados e redução do déficit fiscal.

Sob o ponto de vista formal, os períodos recentes do Estado Regulador (pós-regime militar, portanto) podem ser divididos em dois momentos distintos:

- entre 1988 até 1995, em que os destaques são a própria Constituição Federal de 1988 e o Programa Nacional de Desestatização de 1990;

²⁵⁴ Como vimos com o institucionalismo econômico de Veblen e Commons nos Estado Unidos e com o institucionalismo histórico de Schmoller.

- de 1995 até hoje, com a aprovação das leis que regulamentam as concessões e as emendas constitucionais, ambas de 1995, e a criação das agências reguladoras nacionais, que se iniciou em 1996²⁵⁵.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 fez vislumbrar o que seria este novo papel do Estado, a partir do artigo 174, que o coloca como *“agente normativo e regulador da atividade econômica, [e para tanto deverá exercer, na forma da lei], as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”*. O Programa Nacional de Desestatização – PND, criado pela Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990 no governo Collor, foi responsável pela formalização do processo de privatização das empresas controladas pela União, em nome de um reposicionamento estratégico Estado na economia, da redução da dívida pública e da modernização do parque industrial do país.

O PND surge como elemento importante neste processo de revisão do modelo estatal de intervenção na economia, uma vez que explicitamente associou a obtenção de resultados econômicos com a redução da máquina estatal²⁵⁶ e a necessidade de integração no emergente mercado globalizado. Nesta época, as políticas públicas nacionais assumiram pela primeira vez, desde a redemocratização, uma orientação abertamente liberal, ao definir como prioridades a extinção de órgãos públicos, a privatização de companhias estatais e de concessionárias de serviços de utilidade pública, além da abertura da economia nacional aos mercados internacionais. Segundo Almeida e Silva (1998, p. 25), no período de 1990 a 1995,

“foram privatizadas 41 empresas e alienadas participações acionárias residuais. Com estas vendas, concentradas em setores industriais como siderurgia, petroquímica e fertilizantes, o governo arrecadou US\$ 9,7 bilhões. Mais da metade desse valor o governo recebeu sob a forma de títulos de sua própria emissão, negociados em mercado com elevados deságios. Mesmo que tivesse recebido a totalidade das vendas em cash, o impacto macroeconômico teria sido modesto.”

²⁵⁵ Poderíamos acrescentar que a partir da mudança ocorrida no governo federal, estaria se iniciando uma terceira fase, mas na verdade, as medidas até agora anunciadas podem ser enquadradas como ajustes ao modelo definido originalmente, algumas que já vinham sendo discutidas ainda no governo anterior. A realização de mudanças profundas no modelo regulador exigem quebra de contratos – não somente no sentido legal (muito menos de revisão de cláusulas contratuais, que inexplicavelmente ganhou no Brasil a idéia de rompimento unilateral de contratos – como se todo contrato não contasse com cláusulas revisoras), mas principalmente, na redefinição das bases institucionais que fundamentam a relação Estado-sociedade, como veremos mais adiante.

²⁵⁶ Na modalidade específica de privatização, o Estado se retira totalmente da prestação do serviço ou execução da atividade, não restando responsabilidade indireta ou residual. Coimbra (2001, p. 7) afirma que *“utilizar o termo ‘privatização’ como um termo geral, que designe todo o processo de retirada do Estado da prestação de serviços e obras públicas, não é o mais adequado”*.

Em 1995 o foco se amplia. A Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, de Concessões de Serviços Públicos veio regulamentar o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, atendendo a pressão global de movimentação dos fluxos financeiros, para a qual, mecanismos desregulatórios dos mercados configuram condição *sine qua non*. De acordo com Coimbra (2001), a desestatização muda a maneira como os serviços públicos são prestados, que passam a acontecer de maneira indireta²⁵⁷, a partir de sua delegação a entes privados.

“[Esta] lei estabelece que, através de contratos, os capitais privados prestarão serviços públicos a população, em nome do Estado, explorando bens que, ao final de um período, reverterão ao poder público [...] mesmo que os empreendimentos venham a ser realizados com recursos privados, [e] a remuneração destes investimentos se fará mediante a cobrança de tarifas.” (Almeida e Silva, 1998, p. 35).

Fundamentais também neste contexto são as emendas constitucionais aprovadas também em 1995²⁵⁸, são elas:

- ✓ a que modificou a competência dos estados na exploração dos serviços de gás canalizado, estabelecendo o fim do monopólio estatal na atividade;
- ✓ a que alterou o conceito de empresa nacional, que passou a ser considerada como aquela constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país, eliminando-se assim as restrições ao capital estrangeiro;
- ✓ a que determinou a abertura da navegação de cabotagem a navios estrangeiros de turismo, remetendo a regulamentação específica os transportes fluviais e de mercadoria;
- ✓ a que alterou a competência da União em relação a serviços de telecomunicações e permitiu sua exploração por empresas privadas; e,
- ✓ a que derrubou o monopólio da exploração e refino de petróleo por parte da Petrobrás.

²⁵⁷ Ainda segundo Coimbra (2001, pp. 7-8), *“a forma indireta se caracteriza, basicamente, por quatro diferentes modalidades, a saber: concessão, permissão, autorização e terceirização.”* Por delegação do poder público, as empresas autorizadas atuam como se fizessem parte do aparato estatal, pois atuam em setores que continuam sob responsabilidade do Estado. *“Sobre todas as formas para uma mais abrangente, que diz respeito a todas, chamada de desregulamentação – que visava a desburocratização, mas que acabou por gerar novas regulamentações.”*

²⁵⁸ Para a descrição detalhada dos polêmicos processos de discussão e aprovação destas emendas no Congresso Nacional, ver Almeida e Silva, 1998, pp. 38-48.

A concessão²⁵⁹ é a forma predominante neste movimento de desestatização dos serviços públicos, na qual o Estado transfere a sua execução, mas mantém sua titularidade.

O conceito de Estado regulador se fundamenta na premissa de que a sociedade tem condições de resolver por si, de forma mais eficiente, mais descentralizada, grande parte de seus problemas. Ao mesmo tempo, empresta ao aparelho estatal novas características que não se caracterizam em seu mero fortalecimento ou redução – trata-se de construir *uma nova lógica na qual o Estado possa assumir diferentes papéis e ter a flexibilidade de uma organização que se posicione de acordo com as circunstâncias definidas pelo contexto de mercado*. Assim, o Estado regulador deve ser forte nos momentos de grandes transformações (como nos processos de desestatização e “troca” de papéis com o setor privado); uma vez alcançado um novo equilíbrio, ser forte ou fraco dependerá de outras questões específicas em pauta.

A discussão sobre a reforma do Estado não está associada a uma meta apenas indicativa de redução do seu tamanho ou do escopo de suas atividades, mas a sua própria *orientação ideológica e a intensidade de sua intervenção*. Mesmo ao se considerar que este novo papel do Estado vem sendo assumido sem grandes questionamentos (ou, pelo menos, considerado como inevitável), a extensão e a forma de exercê-lo fornecem um vasto campo de divergências, pois envolve uma nova institucionalidade na relação entre Estado, sociedade e mercado que não se constrói apenas a partir de regras formais e pela “mão invisível” do mercado.

É importante lembrar que a premissa fundamental por trás do Estado regulador é a crença na competição, geradora de eficiência. Nesta lógica, o gradativo fortalecimento da competição permitiria a redução do papel interventor do Estado na economia, o que suscita algumas questões: *como garantir que, da mesma forma que o Estado perdeu o controle em seu papel executor, o mesmo não vá ocorrer em seu novo papel regulador?* As análises que apontam a inevitabilidade da mudança – como apontam as experiências vividas por outros países que registram longos processos de desestatização, como o Reino Unido – são profusas em registrar os desmandos e documentar a falta de efetividade do Estado como produtor direto de bens e serviços públicos; no entanto, as soluções alternativas que garantam a efetividade do Estado agora em seu novo papel regulador ainda estão sendo

²⁵⁹ Concessão de serviço público ou de bem público. A primeira tem como exemplo os casos mais comuns, como os de concessão de fornecimento de energia elétrica. Já a exploração de bem público por particular mediante concessão, prevê a utilização privativa deste para que a exerça conforme a sua destinação. As modalidades de concessão de bem público dividem-se, basicamente em: de exploração ou de uso, temporária ou perpétua, remunerada ou gratuita, de utilidade pública ou de utilidade privada

colocadas à prova²⁶⁰. Será que os navios foram queimados antes do tempo?

4.3.1. As agências reguladoras federais – o caso do setor de energia

As experiências internacionais apontam vários arranjos institucionais e estruturais para o exercício da função reguladora para serviços públicos. Como já vimos, existem as *Public Utility Commissions* norte americanas, o modelo mais antigo em funcionamento; a figura do regulador no modelo inglês, experiência que completa 20 anos de experiência em 2004; e, a tradicional regulação exercida por departamentos ministeriais vinculados diretamente ao poder executivo, arranjo em geral adotado quando a concessionária é pública. Em todos eles, no entanto, é possível identificar que existem sempre três atores representados²⁶¹: firmas reguladas, governo e órgão regulador, sendo a relação entre firmas reguladas e órgão regulador geralmente formalizada por um contrato de concessão.

No Brasil, a criação das agências federais reguladoras foi resultado direto do processo de retirada do Estado da economia, tendo por objetivo principal normatizar os serviços e bens públicos delegados, de modo a equilibrar e harmonizar a relação entre o Estado, usuários e o mercado.

A inspiração para as agências reguladoras nacionais foram as *Public Utility Commissions* norte-americanas (ou “*agencies*”, denominação genérica para qualquer órgão da burocracia pública americana), que foram concebidas como organismos independentes e autônomos em relação aos três poderes de Estado. Assim, cada um dos poderes delega às Comissões funções específicas, de cunho legislativo (função reguladora), judicial (função contenciosa) e administrativo (função de fiscalização). Como já mencionado, trata-se da instituição de um quarto poder público. O pressuposto para sua criação foi dotar o poder público de órgãos com suficiente agilidade, isenção política e conhecimento técnico para direcionar e intervir

²⁶⁰ Nem mesmo as alternativas adequadas para a desestatização são consenso. Willig, Jatar & Laffont (1993), em documento do Banco Mundial, aponta que os benefícios do processo de privatização são uma consequência direta do modelo que se foi adotado; no entanto, nos países em desenvolvimento, surge o dilema: a transferência dos ativos públicos por meio de leilões, por acontecerem em mercados pouco capitalizados, pode gerar favorecimentos e interferências políticas, e a participação extensa o próprio Estado para seu financiamento (como ocorreu no Brasil); a venda de ações parece ser a melhor solução, no entanto, em países em desenvolvimento, o problema também reflete na incipiente do mercado de capitais. Os autores concluem que em uma situação de mercado em que o crédito é pouco, e o mercado de ações fraco, não se pode assumir que a melhor opção é sempre a privatização.

²⁶¹ Entre estes três “atores principais, nota-se uma tensão e possível ambigüidade no papel do regulador, dado que ele deve atender aos interesses da sociedade e assegurar direitos inerentes aos contratos de concessão das firmas reguladas. Desse último aspecto derivam alguns problemas, como a possibilidade de existirem desvios tanto em favor de grupos de pressão, quanto em favor das firmas reguladas”, como já vimos, consolidada na chamada relação agente-principal (ANP, 2003, p. 4).

em determinados setores da atividade econômica²⁶², que no passado foram acusados de praticar abusos na cobrança de tarifas e outras irregularidades que em geral decorriam de sua condição monopolística. Assim, a função precípua destas comissões é zelar pelo interesse público, garantindo o fornecimento dos serviços e a razoabilidade na cobrança de preços e tarifas.

No Brasil, ainda que o PDRE não tenha explicitado este novo arranjo organizacional com maior detalhamento, as agências reguladoras foram formalizadas nos projetos de lei que reestruturaram os setores desestatizados. Assim, o governo à época adotou a figura da autarquia²⁶³ para as agências reguladoras, mas dotando-as com algumas características diferenciais, o que as caracterizou como *autarquias sob regime especial*²⁶⁴, o que também não configurou nenhuma inovação na administração pública federal, pois já existiam anteriormente.

Explicitamente, o poder de regular delegado às agências visou garantir resultados totalmente aderentes com a questão da eficiência econômica, quais sejam:

- que não se pratiquem lucros abusivos por parte das empresas;
- evitar a prática de subsídios cruzados²⁶⁵;
- a formação de uma estrutura setorial eficiente;
- garantir a prestação de um serviço público com qualidade.

É importante lembrarmos que a figura da autarquia, conforme definida no direito administrativo brasileiro,

“não age por delegação, age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do jus imperii que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de Direito Público interno, a autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação

²⁶² Juristas afirmam que o Estado pode intervir em setores econômicos sob três formas: 1) pela participação direta nas atividades econômicas; 2) como agente regulador, ao disciplinar os comportamentos dos particulares, pelo uso de seu poder de polícia; e, 3) pela ação de fomento, ao fornecer estímulos e benefícios à atividade privada (Cuéllar, 2001, p. 49).

²⁶³ Nos termos do Decreto-Lei nº 200/67, a autarquia, órgão com personalidade jurídica de direito público, é definida como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.” (art. 5º, inciso I).

²⁶⁴ No âmbito federal, a autarquia de regime especial mais conhecida é o Banco Central do Brasil, conforme Lei nº 4.595/64.

²⁶⁵ Aplicação de uma estrutura tarifária que permite a cobrança de preços mais baixos de uma classe de consumidores às custas das demais, que são obrigadas a arcar com a perda de receita que àquela categoria impõe ao sistema.

hierárquica da autarquia para com a entidade estatal a que pertence, porque, se isto ocorresse, anularia seu caráter autárquico. Há mera vinculação à entidade matriz que, por isso, passa a exercer um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico." (Meirelles, 1998, p. 298).

O diferencial conferido a estas autarquias sob regime especial refere-se a sua relativa autonomia técnica, administrativa e financeira, e, principalmente, ao conceito da estabilidade do mandato de seus dirigentes, nomeados pelo Presidente da República mas não demissíveis sem que haja justificativa fundamentada. No entanto, excetuando-se a legislação que reestruturou os setores e criou as agências reguladoras,

"não existem parâmetros normativos genéricos, pré-fixados de forma clara e precisa, a conceituar o que é uma agência reguladora. Esta novidade legislativa vem se configurando aos poucos e de forma desconexa, na medida em que vão surgindo as próprias agências. Ou seja, não há simetria e uniformidade legislativa na definição desses entes, o que agrava seu exame e sua compreensão (incluindo-se aí os poderes por si detidos)". (Cuéllar, 2001, p. 75).

Em linhas gerais, o perfil da agência nacional não foge ao das "agencies" americanas: relativa independência técnica e gerencial; além de regular e fiscalizar, ela exerce função contenciosa ao dirimir divergências entre os prestadores do serviço, os produtores e seus respectivos consumidores; busca-se a preservação da competitividade no mercado, valendo-se da crença de que a concorrência proporcionará maior qualidade a um menor custo para o cidadão, alçado à condição de consumidor de serviços públicos.

Podemos acrescentar ainda que, embora as agências reguladoras tenham sido concebidas inicialmente para regular os serviços públicos em regime de concorrência, o resgate breve de sua criação no Brasil mostra que esta regra não foi seguida à risca, pois foi ampliada para uma série de atividades que não se enquadram nas recomendações do então órgão responsável pelos rumos do PDRE, o MARE. O único documento oficial da época, a tratar das agências reguladoras é exatamente o registro da sessão realizada no dia 31 de maio de 1996 do Conselho de Reforma do Estado – CRE, que

"decidiu recomendar à Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República a adoção de providências para a construção do marco legal dos entes reguladores" e conseqüentemente, os "critérios gerais para a criação de entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos, em regime de concorrência, no âmbito da administração federal [...] A formulação de uma política regulatória que dê consistência e coerência às propostas de governo requer a definição de um padrão de marco para a criação ou reforma de agências reguladoras, como princípios que disciplinem, inclusive, as

iniciativas na compra legislativa. A regulação estatal, dentro de uma perspectiva moderna, deve responder a uma política explícita, coerente e integrada, com princípios e objetivos claros e seguir uma estratégia incremental que comece regulando o mínimo possível e componha o novo quadro regulatório à luz dos desenvolvimentos reais em cada mercado e setor de atividade. A regulação democrática é aquela que confere amplo acesso das partes interessadas ao ente regulador e plena transparência às suas decisões” (MARE, 1997, p. 26-27).

As recomendações do CRE ainda se seguem, em relação a objetivos da atividade regulatória e outras características estruturais dos entes reguladores²⁶⁶. Segundo esta manifestação oficial, os princípios que deveriam orientar a criação das agências se referem à regulação mínima de setores concorrenciais e definição de princípios claros, coerentes e integrados – características que se cumpridos à risca, por si só já comporiam um marco regulatório geral adequado. No entanto, mesmo os definidos legalmente, na prática não se efetivaram totalmente, e ainda, outros nem fizeram parte dos documentos legais aprovados.

O foco aqui está nas duas agências reguladoras do setor energético, ANEEL e ANP, pois apresentam afinidades importantes e é interessante compormos o ambiente institucional de um setor específico. E, como são da 'primeira geração' de agências, suas experiências são emblemáticas. Os principais documentos legais que as embasam estão ordenadas no quadro abaixo.

Quadro 4 – Agências Nacionais Reguladoras – ANEEL e ANP

CARACTERÍSTICAS	AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL	AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP
Documento legal	<ul style="list-style-type: none"> - Lei de criação: nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. - Modificações das disposições iniciais: Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, que alterou em boa parte as disposições do citado diploma legal. - Regulamento do mercado atacadista de energia (MAE): Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei de criação: nº 9.478 de 6 de agosto de 1997. - Regulamento da agência: Decreto nº 2.335 de 6 de outubro de 1997 - Procedimentos decisórios e recursos da agência: Resolução nº 233, de 14 de julho de 1998²⁶⁷.

²⁶⁶ Fazem parte das recomendações para o ente regulador: autonomia e independência decisória, publicidade das normas, procedimentos e decisões pertinentes (ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei), participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares em audiências públicas, processo decisório colegiado, garantia dos direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos, qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários, garantia de remuneração adequada dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários, promoção e garantia da competitividade do respectivo mercado, entre outras (MARE, 1997, pp.27-28).

²⁶⁷ Esta norma é de fundamental importância para os agentes econômicos do setor e os usuários dos serviços, porque os atos da Agência são atos administrativos, sujeitando-se aos mesmos princípios e

CARACTERÍSTICAS	AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL	AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP
Outros diplomas legais	- Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos nas agências reguladoras	- Decreto nº 2.455 de 14 de janeiro de 1998 - Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos nas agências reguladoras

Fonte: <www.aneel.gov.br> e <www.anp.gov.br>; acesso em 21/03/2003.

A ANEEL foi a primeira autarquia sob regime especial instituída pelo governo federal, na recente privatização dos serviços públicos (entendida com a transferência de sua execução para o âmbito privado, lembrando que o serviço mesmo privatizado preserva sua natureza pública). A reestruturação do setor de energia elétrica aconteceu por etapas: uma primeira parte foi contemplada na Lei nº 9.074, de 7 de junho de 1995, como resultado da conversão da Medida Provisória nº 890, de 13 de fevereiro de 1995 (mesma data da Lei nº 8.987/95, a Lei Geral das Concessões). No entanto, a criação da agência, como podemos perceber, ocorre apenas após privatizadas as primeiras estatais do setor.

A finalidade da ANEEL é regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. Segundo seus documentos legais de criação, além de ficar responsável pelos encargos do poder concedente, cabe à ANEEL:

- expedir os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas legais pertinentes ao setor elétrico;
- promover as licitações, efetuar as concessões, permissões e autorizações no âmbito de sua competência, bem como celebrar e gerir os respectivos contratos;
- definir o aproveitamento ótimo do potencial hidrelétrico, sem o que não poderá ser licitado;
- dirimir as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem entre esses agentes e seus consumidores;
- zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, podendo estabelecer restrições para impedir a concentração econômica nos serviços e atividades de energia elétrica;

controles dos atos administrativos em geral.

- declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa das áreas necessárias aos concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica.

Como se vê, os poderes da ANEEL são amplos e, para esse fim, sua Diretoria, composta de um Diretor Geral e quatro Diretores, goza de autonomia, com mandato de quatro anos, nomeados pelo Presidente da República, mediante prévia aprovação do Senado Federal (CF, art. 52, III, "f"), ou seja, organizou-se de acordo com a recomendação do Conselho de Reforma do Estado. A administração da Diretoria será objeto de contrato de gestão, cujas cláusulas servirão de referência para o controle de sua atuação.

Sua autonomia financeira seria resguardada basicamente pelos recursos oriundos da taxa de fiscalização dos serviços de energia elétrica, instituída pela mesma Lei que a criou. Sua atividade pode ser exercida de forma descentralizada, mediante a assinatura de convênios de cooperação com Estados e o Distrito Federal. No caso da ANEEL, portanto, a legislação definiu sua natureza jurídica autárquica e seu regime jurídico de autonomia gerencial especial. Formalmente, seus dirigentes têm mandato e não podem ser livremente exonerados pelo chefe do executivo (exceto no caso de infração penal, improbidade ou descumprimento do contrato de gestão).

A situação da Agência Nacional do Petróleo é distinta da ANEEL, especificamente com relação ao seu objeto de regulação, que não se refere a um serviço público e sim a atividades econômicas consideradas como estratégicas de pesquisa, lavra e refinação do petróleo, antes sob monopólio da União. Após a Emenda Constitucional nº 9 de 9 de novembro de 1995, a União passa a ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, para exploração das jazidas de petróleo ou gás natural. Tal emenda facultou à União contratar empresas estatais ou privadas para a realização das atividades previstas nos incisos de I a IV do artigo 177 da Constituição Federal²⁶⁸. A lei que cria a Agência estabelece também as diretrizes gerais da política energética nacional. A exploração da indústria do petróleo e do gás natural foi considerada, portanto, essencial à economia e desta forma, justificada a intervenção pública através de uma agência reguladora.

Da mesma forma que as demais agências mencionadas, a ANP também foi criada como

²⁶⁸ “*Constituem monopólio da União: I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, em assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; (...)*”

uma autarquia especial, com as mesmas características de independência que já haviam sido definidas e com a finalidade básica de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo. Esta não é uma função típica do Estado, pois se trata de uma atividade econômica tipicamente concorrencial. No entanto, o histórico de forte nacionalismo que sempre dominou a atividade petrolífera continuou a prevalecer – apesar da quebra do monopólio para exploração de petróleo, a estatal do setor, Petrobrás, continuou com seu status de empresa pública, mas convivendo com uma agência para regular a atividade. É possível imaginar que se trata de uma dupla intervenção estatal neste setor da atividade econômica. À parte seu poder concedente no caso das concessões para pesquisa e exploração de campos petrolíferos, confunde-se o papel da agência com os de um órgão de defesa do consumidor. O regimento da ANP dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a solução dos conflitos entre os agentes econômicos, e entre estes e consumidores, com ênfase na conciliação e no arbitramento.

Outras mudanças legais devem ser consideradas como essenciais para o exercício do novo papel regulador do Estado, como é o caso da gestão de recursos humanos, da formação do quadro de técnicos especializados e capacitados para o exercício desta nova atividade. Este nos parece ser um dos aspectos mais importantes, mas que se mantém sob diversas restrições. A Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças no tratamento da questão dos recursos humanos²⁶⁹, que podemos resumir na definição de um único modelo de contratação na administração pública, que passou a ser exclusivamente por vínculo estatutário mediante concurso²⁷⁰. A promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 procurou alterar este quadro, introduzindo a possibilidade de contratação de funcionários sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, foi suprimida do texto constitucional a referência ao Regime Jurídico Único, possibilitando a criação de regimes específicos por cada órgão da Administração, mais adaptados às suas especificidades. Passaram a existir, entretanto, dois tipos de vínculos entre a administração pública e seus funcionários:

- ✓ emprego público, subordinado as normas da CLT, contratado por prazo

²⁶⁹ Um aspecto essencial nestas transformações foi a criação do Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas, regulamentado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

²⁷⁰ Importante lembrar que uma das motivações para o estreitamento das possibilidades de contratação derivam das tentativas de moralização e controle sobre os conhecidos mecanismos de apadrinhamento e indicações políticas de servidores. No entanto, críticas em relação ao Regime Jurídico Único apontam diversos efeitos negativos, em especial a disseminação de profissionais terceirizados, a não consideração das necessidades específicas de cada órgão da administração pública, e ainda, ausência de mecanismos mais ágeis para a gestão dos recursos humanos.

indeterminado para exercício de funções na administração direta, autárquica e fundacional; e,

- ✓ cargo público²⁷¹, ocupado por servidores regidos pelos respectivos regulamentos.

Nesta concepção, a idéia foi permitir que as novas contratações da administração pública se dessem sob o regime celetista, denominado *emprego público*, para o exercício das novas atividades necessárias preconizadas para este novo Estado regulador, nos moldes dos pressupostos da administração pública gerencial²⁷². Comparativamente, o emprego público tem menor estabilidade, uma vez que além do condicionamento ao controle fiscal e financeiro, às previsões de excesso de quadros e à avaliação de desempenho (que também se aplicaria ao cargo público) a que está sujeito, ainda estaria submetido às condições trabalhistas da CLT, ao regime previdenciário do setor privado e não conta com uma estrutura própria de carreiras, que estão restritas aos servidores nas funções típicas do Estado²⁷³.

Na seqüência, a Lei nº 9.986/2000 regulamentou o enquadramento específico dos funcionários das agências reguladoras, prevendo, entre outros itens, a contratação de quadros pela CLT; a criação de empregos públicos, cargos comissionados de direção, de gerência executiva e de assessoria; e, a absorção de servidores públicos federais ou de empregados de empresas públicas federais liquidadas ou em liquidação, que estivessem exercendo atividades nas agências, em quadros específicos ou em extinção, respectivamente.

Por conta das indefinições, do casuísmo ao enquadrar quais carreiras seriam enquadradas como essenciais e o receio pela perda de vantagens associada à carreira no serviço público, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade foi impetrada junto ao Supremo Tribunal Federal, a qual foi acatada preliminarmente, deixando vários aspectos da referida lei suspensos, até decisão final. De acordo com Farias (2002, p. 98-99), ao avaliar a questão dos recursos humanos das agências reguladoras, comenta que

“[existe] um déficit muito grande no que diz respeito à capacidade de imposição das suas

²⁷¹ Na estrutura de governo federal, existem três tipos de cargos públicos: cargos em comissão – preenchido transitoriamente por relação de confiança, o que não requer concurso público, geralmente de provimento livre; cargos efetivos – que são preenchidos em caráter definitivo; e, cargo vitalício – que constitui exceção na administração pública (ministros do Supremo Tribunal Federal).

²⁷² No âmbito da administração federal, o emprego público foi regulamentado pela Lei nº 9.962/2000.

²⁷³ Evidentemente, muitas questões foram levantadas pelas organizações representativas do funcionalismo quanto à formatação das carreiras após a criação do emprego público, pois com a proposta do PDRE em restringir as carreiras às funções essenciais de Estado, surgiram incertezas quanto ao futuro dos servidores que a estas não pertencessem, ou seja, a grande maioria atrelada ao Plano de Classificação de Cargos - PCC.

regras e uma limitação decorrente em grande medida da impossibilidade que essas agências [reguladoras] tiveram de constituir os seus quadros próprios de pessoal permanente, técnicos qualificados. Essa impossibilidade resultou de uma alteração da lei que criou os empregos públicos para as agências reguladoras, por meio de liminar do STF que julgou inconstitucionais alguns de seus artigos e suspendeu sua eficácia. Essa liminar já está vigorando desde dezembro de 2000, e infelizmente, não se vislumbra ainda a possibilidade de uma posição definitiva do Supremo em relação ao assunto, que pelo menos permita ao Governo e às agências definir o encaminhamento a ser dado para a questão.”

Não é exclusividade das agências as dificuldades relacionados à gestão de recursos humanos no setor público; os problemas foram agravados pelo longo período em que prevaleceu a lógica do Decreto-Lei nº 200/67, que fez com que os melhores quadros fossem atraídos para órgãos da administração indireta, especialmente para as empresas estatais. Com a adoção do Regime Jurídico Único, a partir da CF de 1988, o problema se agravou, uma vez que se perpetuou de vez uma situação criada no auge do descontrolado clientelista, o que nivelou a massa de servidores públicos, independentemente de qualificação ou mérito. Neste sentido, o diagnóstico do PDRE (Presidência da República, 1995, p. 28) é correto, pois *“dada a ingerência patrimonialista no processo, [se deu] a instituição de uma série de privilégios que não se coadunam com a própria administração pública burocrática.”*

No entanto, o tratamento para esta situação também não surtiu o efeito desejado. O modelo de gestão de recursos humanos, preconizado para as agências reguladoras, caiu na sua própria armadilha “gerencial”. A mesma flexibilidade²⁷⁴ que teoricamente permite agilizar a gestão, motivar servidores, diferenciar pagamentos e garante que o funcionário passe a ter ‘empregabilidade’²⁷⁵ faz com que a rotatividade de pessoal seja maior, sendo possível se imaginar que o fluxo de técnicos aconteça em direção as empresas reguladas, e não o contrário.

Estas são questões fazem parte de um contexto que permeia o próprio movimento de reforma e reestruturação dos setores energéticos elétrico e petróleo. As mudanças

²⁷⁴ Segundo a OECD (1990), o conceito de flexibilização compreende o conjunto dos meios destinados a melhorar a eficácia das organizações e sua capacidade de adaptação às variações do contexto em que elas trabalham. Implica no abandono de métodos universalistas, regulamentadores e centralizadores, em prol de uma atividade orientada para resultados, utilizando-se de métodos de gestão de recursos humanos e financeiros baseados na descentralização das responsabilidades. Ou seja, coerente com o apregoado pela nova gestão pública.

²⁷⁵ Conceito que surge nos setores privados, basicamente pelo fim das relações empregatícias estáveis e vitalícias; resumidamente, a empregabilidade define uma condição atual, na qual a capacidade de permanência do profissional no mercado vincula-se a sua permanente capacidade de qualificação e atualização.

propostas, que procuraram criar uma nova capacidade produtiva e competitividade frente a um mercado globalizado demandavam que:

- capitais privados substituam o Estado na gestão destes setores;
- empresas produtoras sejam horizontalizadas, para viabilizar a concorrência no suprimento de seus serviços;
- um órgão regulador passe a atuar como interface entre o governo e os agentes do mercado, sendo também responsável pela arbitragem de conflitos de interesses;
- revisão do atual sistema tarifário e de fixação de preços;
- o mercado assuma os riscos assumidos pelos agentes econômicos.

Assim, o processo de reestruturação objetiva, entre outras coisas, ampliar e flexibilizar o mercado fornecedor através da atuação em um regime de mercado concorrencial, desverticalizando suas estruturas organizacionais e conseqüentemente, ampliar e melhorar a oferta destes serviços públicos, organizando e acompanhando as concessões de serviços públicos no Brasil. Essa mudança implica em mudança institucional e organizacional profunda, que altere e transforme relações e papéis anteriormente existentes entre seus atores.

Nesse contexto, as agências reguladoras de Energia Elétrica e Petróleo (e as demais criadas àquela época ou posteriormente), concretizariam o modelo criado pelo poder federal para exercer as funções de regulação, atendendo às novas demandas criadas pelo processo de concessões/privatização nestes setores. Nesta reestruturação, grande parte da atenção recai sobre a figura do regulador, uma vez que este deve, minimamente, atender a interesses que compõem a relação tradicional da regulação econômica – garantir o equilíbrio macroeconômico dos setores e estabilidade microeconômica das empresas concessionárias e permissionárias.

A nosso ver, no entanto, as dificuldades no efetivo funcionamento do modelo combinam as deficiências relacionadas às questões administrativas, na formação dos quadros e capacidade financeira²⁷⁶ como vimos, com as próprias limitações impostas pela visão exclusivamente econômica do papel regulador do Estado.

²⁷⁶ A autonomia financeira das agências também não se efetivou; as fontes próprias de recursos, uma vez que são apropriadas diretamente ao Tesouro Nacional, dificilmente escapam dos contingenciamentos orçamentários comuns nos últimos anos de forte ajuste fiscal. Operacionalmente, o que observamos são agências responsáveis por uma atuação nacional, mas com baixíssima capilaridade.

4.3.2. As primeiras avaliações das agências reguladoras

Diversos autores (Rigolon, 1996; Alves, 2000; Pires e Goldstein, 2001, entre outros) apontam alguns fatores, que no Brasil, justificariam a transição institucional pela qual passa os principais setores de infra-estrutura (que inclui a produção dos serviços públicos e outros bens considerados públicos ou estratégicos), que tradicionalmente se caracterizavam por serem monopólios estatais. Resumidamente, destacamos os seguintes:

- ✓ A escassez de recursos fiscais para financiar novos investimentos;
- ✓ As inovações tecnológicas que desafiam a organização industrial tradicional baseada no monopólio (monopólio este que, por sua vez, fazia parte da justificativa para que sua propriedade fosse estatal); e,
- ✓ As mudanças políticas e ideológicas que diminuíram a restrição à propriedade privada de indústrias consideradas estratégicas.

Dois aspectos precisam ser destacados ao se pensar em uma avaliação geral do modelo de agências reguladoras adotadas no Brasil: *o processo de desestatização e a capacidade institucional do país para introduzir um novo leque de papéis e competências com a projeção e relevância das questões regulatórias.*

Medidas regulatórias, para que sejam efetivas, requerem forte apoio institucional. Mesmo os pareceres técnicos do Banco Mundial, organismo multilateral que tem liderado grande parte do movimento de privatização em diversos países²⁷⁷, afirmam que, apesar da clareza nos motivos que levam a privatização – ineficiência do setor público, gastos excessivos, incapacidade de atualização e investimento, baixa qualidade dos serviços etc. – na prática o que se observa é uma grande relutância em retirar estas atividades do controle público direto²⁷⁸. Esta aparente contradição se justifica tanto em função da proteção corporativa dos benefícios desfrutados pelas elites do *status quo* vigente (sejam elites burocráticas quanto de econômicas e políticas), quanto por dúvidas sobre a capacidade da empresa privada em responder e atender ao interesse público. Na verdade, há uma grande relação entre a

²⁷⁷ Na década de 80, 182 operações do Banco apoiaram 67 países em seus processos de privatização

²⁷⁸ Willig, Jatar & Laffont (1993) afirmam que, ao comparar empresas públicas e empresas privadas reguladas, a eficiência da privatização tem origem no insulamento das influências políticas e de interesse próprio. Este mesmo insulamento implica em que a empresa pública é a melhor forma de organização para atividades que demandam uma resposta a exigências do interesse público que não podem ser especificadas a priori ou definidas de modo confiável depois de consumado o fato (a privatização).

estrutura institucional de um sistema econômico e a capacidade da privatização satisfazer as metas e expectativas iniciais.

A primeira lição do Banco Mundial nestes casos, para que os movimentos de desestatização (concessão ou privatização de empresas estatais) sejam efetivos, é que requerem um conjunto adequado de instituições que os apóiem; e, de preferência um quadro institucional tradicionalmente favorável à atividade e iniciativas de mercado, o que envolve também a adequação dos sistemas legais vigentes. Além da definição de uma estratégia específica para as circunstâncias de cada país, quando são privatizados serviços públicos e de infra-estrutura (monopólios naturais) é fundamental a existência de uma estrutura microeconômica aberta à competição, com um sistema efetivo de regulação que possa reduzir o poder de mercado decorrente da natureza monopolista destas atividades²⁷⁹.

Ainda segundo o Banco Mundial, ainda existe um outro fator importante para o sucesso da privatização, que é a capacidade do governo em restringir sua influência sobre a empresa privatizada, ou seja, o governo precisa se comprometer a não interferir ou a se limitar a mecanismos reguladores pré-definidos²⁸⁰. Se o governo não tiver esta capacidade para isolar a empresa de intervenções arbitrárias, é improvável que os benefícios esperados da privatização aconteçam²⁸¹.

A nosso ver, no entanto, justamente os ambientes regulatórios ainda em fase de estruturação e ajustes, apresentam maior dificuldade na distinção entre decisões arbitrárias de intervenção daquelas rotineiras ou ainda, para ajustes no modelo. E claramente, sem um comprometimento institucional com as novas regras, o desempenho de empresas privadas reguladas pode ser pior do que das empresas públicas, ao menos na perspectiva do interesse público – uma vez que uma empresa privatizada que atua setores regulados é mais “protegida” de uma intervenção arbitrária do governo (por conta de compromissos contratuais e da sempre lembrada “estabilidade das regras”), do que empresas estatais.

A discussão sobre a pertinência ou não das privatizações ainda hoje é extensa; por exemplo, é lógico que ao aceitar que mecanismos de incentivo (econômico, financeiro ou de outra natureza) são eficientes para melhorar o desempenho da gestão de empresas privadas, possamos questionar porque não se adotam os mesmos instrumentos nas

²⁷⁹ Condições que a nosso ver, dificilmente podem ser atendidas simultaneamente por medidas pontuais e no curto prazo – caso fosse possível, todas estas transições aconteceriam a contento.

²⁸⁰ Sistemas eficientes de taxação, regras financeiras, proteção ao consumidor, respeito ao cumprimento de contratos, proteção da propriedade intelectual, regulação *anti-trust* e regras trabalhistas deveriam se aplicar igualmente a todas as empresas, sejam elas públicas ou privadas.

²⁸¹ Para o Banco Mundial, o comprometimento do governo em manter uma relação anônima e distante com o mercado é um componente crítico para o desenvolvimento de um ambiente de mercado saudável.

empresas públicas – o que tornaria desnecessária a desestatização. Outro ponto interessante encontra-se na seguinte constatação: uma vez que o Estado admite que falhou (e ainda falha) em conduzir ele mesmo suas empresas produtivas, o que faria com que se obtivesse sucesso na regulação destas mesmas empresas, só que agora privatizadas? Da mesma forma, observações empíricas parecem confirmar que grande parte das reformas no setor público não gera bons resultados (ao menos para o interesse público, como já se afirmou).

É evidente, portanto, que as empresas prestadoras de serviços públicos não devem operar sob as mesmas regras do setor privado tradicional. Faz parte desta realidade a constatação de que os reguladores também são atores políticos e sujeitos a pressão externa, mesmo que não estejam sob a supervisão ativa de órgãos públicos ou políticos. O tão desejado insulamento do regulador²⁸² frente as influências políticas e grupos de interesse localizados nos parece, além de improvável, indicar que tanto o formato de empresa privada regulada, quanto a neutralidade técnica pró-concorrência do regulador, são incompatíveis. A capacidade para o comprometimento dinâmico com um mecanismo regulatório é um pré-requisito necessário para que um processo de desestatização possa ser efetivo. Sem tal comprometimento, o insulamento da atividade regulatória pode acabar se configurando em um poder arbitrário; mas paradoxalmente, se existe tal comprometimento dinâmico com a regulação, o próprio insulamento se torna desnecessário.

Observa-se que no contexto da criação das agências reguladoras, algumas iniciativas de insulamento de atividades podem ser destacadas neste novo ambiente regulatório. Uma delas, conforme preconizado pelo próprio PDRE, é a divisão de papéis entre as competências de formulação de políticas e de execução das ações. Neste novo ambiente institucional, a primeira se manteria sob a responsabilidade do poder executivo, no caso, a própria Presidência da República e seu Ministério setorial; caberia as agências a execução destas políticas. Na prática, esta é uma distinção difícil de se verificar com exatidão por vários motivos, entre eles, o fato de não existir um “padrão” oficial para o que deve conter uma política pública ou governamental – o que implica em dizer que nem sempre as tais “políticas” são suficientemente explícitas e objetivas, o que transfere às agências a responsabilidade de detalhá-las, impossibilitando precisar tal separação de papéis²⁸³.

²⁸² Este insulamento decorre da aclamada necessidade por independência e autonomia da agência reguladora para tomada de decisões, a partir de objetivos, conhecimento técnico, mecanismos legais e recursos pré-definidos que a dotariam da capacidade de agir livre de pressões e influências políticas; para tanto, a elas se delegam poderes executivos, quase-legislativos e quase-judiciais – que *obviamente* tem impacto político. É esta independência das agências reguladoras face à hierarquia judicial, legislativa, ministerial e mesmo presidencial, que acaba por caracterizá-las como um quarto poder – neste caso, um resgate formal do poder tecnoburocrático estatal.

²⁸³ Como lembram Amaral e Calmon (2002, p. 7), a Lei Geral de Telecomunicações – LTG, por

Outro aspecto fundamental está na dificuldade de coordenação das ações com os demais atores governamentais; alguns exemplos são marcantes, em especial decorrentes da indefinição de papéis em diversas instâncias:

- no modelo de articulação com os órgãos de defesa da concorrência (CADE, principalmente);
- na articulação com os órgãos de defesa do consumidor;
- na relação com os reguladores estaduais (multisetoriais);
- na convivência da ANP com a estatal Petrobrás (embates freqüentes, os mais recentes em relação à descoberta de novas reservas petrolíferas);
- nos envolvidos (Câmara de Gestão da Crise, Casa Civil etc.) na crise de energia em 2001.

Por exemplo, o incentivo à competição é uma função importante atribuída aos novos órgãos reguladores. Isto faz com que seja fundamental que haja um trabalho articulado com os órgãos de defesa da concorrência que já existem no Brasil, hoje competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e da Secretaria de Direito Econômico – SDE, ambos subordinados ao Ministério da Justiça. O conjunto de atribuições delegadas às agências mostra que o seu padrão de atuação deveria ser de regulação ativa, ou seja, uma intervenção muitas vezes voltada para a indução de maior concorrência, mesmo que substituídas por instrumentos e metas geridas publicamente, o que a princípio, pode conflitar com a visão da regulação reativa na defesa da concorrência, da prevenção e supressão de condutas anticompetitivas.

No caso da articulação com órgãos de defesa do consumidor, há uma multiplicidade de entidades, tanto públicas (PROCONS ou Secretarias Estaduais de Defesa do Consumidor) quanto organizações privadas de interesse público (IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor). O desafio do setor público, em especial das agências, está em ordenar estas áreas sem que elas conflitem ou que surjam vazios institucionais.

Um tema recorrente no que diz respeito ao papel atribuído às agências regulatórias setoriais está no fato de concentrarem duas funções basicamente conflitantes: seu poder concedente, para a realização de licitações e celebração de contratos de concessão; e, seu

exemplo, reservou à ANATEL a função de elaborar propostas de políticas setoriais, como o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas de Universalização, além das propostas de criação ou extinção de modalidades de serviço no regime público, entre outras competências que referem-se a formulação de políticas, o que certamente extrapolaria o papel meramente executor da agência.

poder fiscalizador e de árbitro nas divergências com os entes regulados. Acrescente-se ainda seu poder na fixação de preços e tarifas (que cabe à ANEEL nas tarifas de energia elétrica, mas não à ANP no preço dos combustíveis); estes papéis colocam em dúvida a capacidade da agência em atuar de forma imparcial – pois ela ao mesmo tempo concede a entes privados a exploração de serviços ou bens, os fiscaliza frente aos termos da concessão (cujos critérios em geral foram detalhados por ela) e ainda, atua e interfere nos conflitos da concessionária. De fato, tratam-se de atividades dificilmente conciliáveis²⁸⁴.

Da mesma forma, as características de independência e autonomia, que foram bem enfatizadas na estruturação das agências reguladoras em face do chamado “risco da captura” e da influência prejudicial da interferência política, também é questionável. Por um lado, se assume o pressuposto de que a interferência política é por natureza prejudicial, e por outro, justifica-se o insulamento dos órgãos, por serem de finalidade técnica – como se as decisões de natureza técnica fossem sempre as mais adequadas (ainda mais no caso de serviços e bens públicos). Na prática, o processo decisório das agências mostra-se totalmente opaco para a sociedade em geral.

Outra medida que buscou minimizar o risco de captura, agora por interesses privados, foi o impedimento da participação de profissionais que tenham vínculos com empresas sob regulação e fiscalização da agência, ou que tenham interesse significativo, direto ou indireto, em empresas relacionadas às atividades reguladas. Assim, os conselheiros das agências não poderiam exercer qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária²⁸⁵. Certamente, são condições necessárias, mas não suficientes, pois são de difícil controle uma vez que o número de profissionais no país, especializados nestes setores regulados é limitado, o que naturalmente gera uma movimentação entre empresas e agências inevitável²⁸⁶.

Tanto na ANP quanto na ANEEL, parte significativa de seus quadros tem por origem o

²⁸⁴ É preciso lembrar ainda que existem questionamentos jurídicos com relação a legalidade de sua competência normativa, que somente poderia ser exercida através de leis, e portanto, a agência reguladora não teria tal competência.

²⁸⁵ Salvo a de professor universitário, em horário compatível.

²⁸⁶ Por exemplo, no caso do setor de telecomunicações, Amaral e Calmon (2002, p. 10) afirmam que por conta do número restrito de profissionais desta área no Brasil, “*verifica-se o estabelecimento do que se pode chamar de ‘relações incestuosas’ entre articuladores da privatização, reguladores e administradores das empresas privatizadas. Esse padrão de relação reflete-se no novo cenário, entre governo, agência reguladora e empresas reguladas. Ex-servidores públicos do Ministério das Comunicações, oriundos do antigo curso de Engenharia de Telecomunicações da Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), viraram executivos das companhias privatizadas, das fornecedoras de equipamentos e da própria ANATEL. Como o Conselho Diretor é composto, conforme mencionado, por profissionais que ocupavam cargos diretivos do então Sistema Telebrás, a sua independência é visivelmente deturpada, podendo conferir um certo personalismo no exercício da atividade regulatória.*”

próprio Ministério das Minas e Energia, as empresas estatais privatizadas e demais órgãos públicos que foram 'absorvidos' ou extintos com a reestruturação dos setores. Por exemplo, a ANP, enfrentou um grande problema pela origem no seu quadro de fiscais, absorvidos com a extinção do Departamento Nacional de Combustíveis – DNC; de acordo com depoimentos de ex-dirigentes da Agência, tratava-se de um conjunto de servidores que mesmo formalmente transferidos à ANP, não foi aceito por sua direção, por conta, entre outros motivos, de diversas denúncias por corrupção. No entanto, estes servidores foram reintegrados aos quadros da Agência por força de mandatos judiciais.

A independência financeira, outro ponto colocado como fundamental para o exercício adequado da atividade regulatória, não aconteceu na prática. As dotações orçamentárias das agências reguladoras, assim como dos demais órgãos públicos, são consignadas na Lei Orçamentária Anual e conseqüentemente, sujeita ao contingenciamento que caracteriza a gestão financeira do setor público em tempos de forte ajuste fiscal. Esta situação limita a tão apregoada independência das agências, aproximando-as da mesma situação dos demais órgãos federais; mais ainda, permite que interferências políticas aconteçam por parte do próprio Ministério ao qual se vincula e mesmo de outras pastas, que podem interferir na distribuição dos recursos programados. Na prática, inviabiliza-se qualquer planejamento de ações e percebe-se a falta de efetividade mesmo com instrumentos idealizados como os contratos de gestão²⁸⁷, que além de refletirem indicadores circunscritos apenas a conceitos de eficiência econômica; ainda não são cumpridos pelo contingenciamento de recursos.

Vimos que as instituições que surgiram como peças-chave deste novo ambiente regulatório foram introduzidas no país a partir da aderência do governo federal à onda da reforma gerencialista que assolava o setor público na década de 90. No entanto, na prática, os resultados até agora obtidos são bem questionáveis, em especial no setor de energia. A crise no setor de abastecimento de energia elétrica de 2001 deixou clara a posição do próprio governo federal, contribuindo para manter o contexto de incerteza no modelo regulador. Apesar da crise ter sido um reflexo de falhas na política energética do país, ou seja, não ter sido resultado apenas da ação da agência reguladora, na ocasião verificamos o afastamento da ANEEL do centro das decisões, transferida à Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica – o que sem dúvida, fragilizou ainda mais o difícil processo de institucionalização da agência.

Recentemente, com o início da nova gestão federal em 2003, percebeu-se a extensão das

²⁸⁷ Firmado apenas pela ANEEL.

dificuldades, frente à fragilidade do próprio processo de privatização do setor. Segundo depoimento do atual presidente do BNDES veiculado pela imprensa, a privatização “foi realizada da pior maneira possível. O único objetivo foi gerar caixa. Ela desarticulou todo o setor”²⁸⁸. Mesmo relativizando tal afirmação, é incontestável o resultado do provesso: todas as empresas distribuidoras de energia elétrica privatizadas estão em situação de crise financeira, o que os próprios técnicos da ANEEL atribuem não ao longo período de racionamento que reduziu os padrões de consumo, mas à má gestão das empresas e, acrescente-se, às dificuldades das agências reguladoras em realizar uma fiscalização adequada.

Com isto queremos dizer que a preocupação, desde o início, foi naturalmente concentrada no processo de desestatização e privatização e não na construção deste novo ambiente regulatório – que se prova pela ausência do modelo de agência reguladora no PDRE, pelas privatizações que aconteceram antes da criação do órgão regulador (caso da ANEEL), e pela indefinição ainda presente em diversas funções atribuídas às agências. Ainda, existem questões operacionais que demandam soluções: a insuficiência da estrutura organizacional das agências reguladoras federais (ou redefinição na relação com os Estados), conflitos de competência (concessão, normatização e fiscalização), o inter-relacionamento com órgãos correlatos (CADE, outras agências etc.).

Neste trabalho, questionamos principalmente a efetividade dos mecanismos de controle social previstos para o processo regulatório, além dos resultados efetivos de todo o processo de reestruturação, desestatização e concessão. Todos os mecanismos *ex-post* (comissões parlamentares de inquérito, ouvidorias, atendimento ao consumidor) e *ex-ante* (consultas e audiências públicas) de controle, tem função consultiva e não deliberativa. As consultas e audiências públicas tratam de conteúdos extremamente técnicos, o que restringe o acesso por parte de grande parte da população – tornando questionável sua validade enquanto mecanismo de participação popular.

Paradoxalmente, é na inexistência das “interferências políticas” que reside a fragilidade do modelo regulatório brasileiro. O processo foi totalmente conduzido pelo poder executivo, que no curto prazo, pôde concluir a desestatização e a criação das agências; no entanto, em longo prazo, com a alternância democrática do poder, o jogo de forças muda (como é de se esperar). É uma ilusão acreditar que o ambiente de estabilidade nas regras, considerado como favorável a investimentos, por exemplo, pode ser basear apenas na autonomia e independência da agência reguladora. *A estabilidade do modelo deve se*

²⁸⁸ *Carta Capital*, 24 de setembro de 2003, p. 36.

fundar na transparência do processo regulatório, na definição de espaços claros de participação da sociedade – o que inclui também os grupos que representam interesses privados.

Para que se crie uma capacidade regulatória, no entanto, é preciso tempo. Os exemplos de outros países, que inspiraram o modelo adotado no Brasil, mostram que o processo é longo, sujeito a erros, reconsiderações e constante estado de mudança. Os Estados Unidos, com mais de um século de experiência regulatória, tradição federalista e de participação coletiva a nível local, ainda é sujeito a crises cíclicas. No Reino Unido, aonde a experiência é mais recente, ainda se considera incompleto o processo de construção do ambiente regulatório.

É preciso considerar que o processo de desestatização é irreversível, no seguinte sentido: o modelo baseado na propriedade pública se mostrou inviável não somente por sua incapacidade produtiva frente a padrões de gestão de negócios privados, mas principalmente pela falta de transparência e permeabilidade daquele formato para a gestão pública. Mesmo avaliando os pressupostos inerentes a regulação econômica, em que a relação entre agente e principal se define apenas entre dois grupos de atores, torna-se difícil evitar que de fato ocorra o problema da captura, por mais que se multipliquem mecanismos formais de controle, de incentivos econômicos a fiscalizações intensivas – que também pode tornar inviável a regulação pelos custos na aplicação de seus instrumentos. Portanto, deve ser estabelecida uma relação que considere múltiplos principais e agentes, incorporando outros atores públicos que possam atuar de forma complementar.

No intuito de aperfeiçoar, ou melhor, estabelecer de fato um ambiente regulatório, as recentes experiências desestatizantes não podem ser avaliadas apenas sob o ponto de vista da oferta de produtos e serviços, mas acrescidas de avaliações quanto às características e rumos do conjunto dos aspectos que definem este novo ambiente. Para isso, consideramos que nesta relação entre múltiplos principais e agentes, o mecanismos de controle mais relevantes são os exercidos pela própria sociedade.

4.3.3. Mecanismos de controle social

Desde Weber, a preocupação ante o avanço da burocracia (ou organização racional de produção) era como compatibilizar liberdade individual com sua ubiquidade na vida social. *“Isso coloca o problema do controle político-social da burocracia”* (Tratenberg, 1985, p. 144), uma vez que o regime democrático não implica na maior participação popular, pois ela pode coincidir com o avanço crescente de uma plutocracia. As alternativas propostas por

Weber, conforme conclui Tragtenberg (1985), são desanimadoras, mesmo considerando que sua análise enfocava o caso específico da Alemanha no início do século XX.

Em sociedades capitalistas contemporâneas, o exercício da governança democrática é apontada como a melhor forma de controle social sobre políticas e ações governamentais. No entanto, com a crescente complexificação das atribuições da esfera pública, o dilema entre a delegação de funções e seu controle democrático também se intensifica. A partir do momento em que se delegou para agências reguladoras independentes a garantia sobre o funcionamento adequado dos serviços públicos desestatizados, torna-se essencial verificar a efetividade dos controles sociais previstos no modelo, único meio de legitimar a atividade regulatória.

A grande questão que se coloca é que a responsabilização da burocracia pública, no modelo implantado, implica em compatibilizar seu insulamento (concebido para garantir a racionalidade e neutralidade das agências) com os mecanismos de controle social, parte essencial do processo democrático. A partir do momento em que se transpôs o modelo americano de regulação, que como vimos foi desenvolvido em uma sociedade com tradição pluralista e valores democráticos consolidados, é necessário que se observe seu impacto em uma sociedade como a brasileira.

Para Majone (1999) os critérios para que as decisões de uma instituição reguladora independente tenham legitimidade, seriam, basicamente, critérios técnicos: consistência da política; habilidade e capacidade técnica, capacidade para defender interesses difusos, profissionalismo; e, definição clara de seus objetivos e limites. Como se vê, o controle público não é considerado um mecanismo de legitimação da função reguladora do Estado. Assume-se que o controle dos cidadãos acontece, mas de forma indireta, uma vez que o regime democrático pressupõe que tal poder é legitimamente delegado aos políticos, que por sua vez, delegam-no aos reguladores.

O modelo de administração pública baseado na aplicação da lógica do mercado, conforme preconizado pela administração pública gerencial, como vimos, limita o grau em que cidadãos podem interferir em questões políticas e administrativas, ao impor uma visão centrada no consumidor de serviços públicos, e não no cidadão. Nesta lógica, o que se destaca, portanto, é a entrega dos serviços e não o processo de definição de quais devem ser estes serviços. Como Borgmann (1992, p. 115, tradução nossa) argumenta, quando os cidadãos são redefinidos como consumidores, passamos a operar em uma forma atenuada de democracia:

“exaltar o consumidor é negar o cidadão; quando consumidores começam a agir, as decisões principais já foram tomadas; consumidores estão em uma posição mais frágil, politicamente e moralmente. Eles são politicamente mais fracos porque os sinais que eles podem enviar para as autoridades sobre a ordem existente é, em grande parte, ambígua. Terá sido a ‘compra’ um sinal de aprovação, desconsideração ou acontece por falta de uma alternativa melhor?”

A grande questão também envolve a definição sobre o que se espera da relação entre Estado e sociedade. Este modelo de mercado aplicado à administração pública reflete, em países avançados, um desencantamento com o *welfare state* (Box *et. al.*, 2001) e em países subdesenvolvidos, o descrédito quanto a capacidade do setor público em conseguir cumprir seu papel, o torna ainda mais paradoxal esta recente onda de ‘autonomização’ de setores da burocracia estatal, que podemos comparar ao resgate de uma tecnoburocracia nos moldes já conhecidos. O modelo inspirado em valores de mercado simbolicamente representaria o fim das estruturas burocráticas do serviço público, que poderiam a partir deste novo ‘paradigma gerencial’, atuar de forma apolítica, eficiente, uma *“solução para a confusão da vida social”* (Box *et. al.*, 2001). É fato que em uma sociedade cada vez mais individualizada, tecnologicamente dinâmica como a atual, o modelo do mercado parece ser o mais adequado²⁸⁹.

No entanto, isto implica também no fato de que a capacidade das organizações públicas e seus processos administrativos em responder a assuntos importantes (como cidadania e participação, por exemplo) tem sido reduzida. Os objetivos perseguidos por estes novos órgãos públicos são limitados e acabam por potencializar tais questões, ao invés de resolvê-las. Na visão de Tragtenberg (1980), ao utilizar técnicas participativas, a Escola das Relações Humanas seria responsável por criar nos funcionários uma “falsa consciência” de que são importantes no processo decisório, quando na verdade eles apenas endossam decisões que já foram tomadas. Além disso, partilhando do ideário behaviorista, a escola tenderia a adaptar o indivíduo para não transformar o meio, além de culpabilizar o mesmo pelas tensões que advém de sua condição de classe. Em outras palavras, ao interpretar tensões procedentes das relações entre capital e trabalho como problemas individuais e de personalidade, o “psicologismo” oculta os conflitos políticos e impossibilita que os mesmos sejam equacionados como uma questão de partilha de poder²⁹⁰.

²⁸⁹ Box *et. al.* afirmam que, “por exemplo, nos Estados Unidos, mais e mais nós passamos a nos ver como usuários individualizados e pontuais de bens e serviços públicos. Em grande medida, isto tem levado a um esvaziamento da vida pública. Gestores públicos, por sua vez, estão focados mais na administração de contratos baseados em resultados, que no contato face-a-face com o cidadão”. (2001, p. 615, tradução nossa).

²⁹⁰ “Manipulado, angustiado, inculcado, o indivíduo hoje se caracteriza por grande apatia política. Por quê? Porque o poder social de um indivíduo é igual ao do outro. É o triunfo do psicológico sobre o

As reiteradas críticas ao protecionismo do Estado, a ineficiência do aparelho burocrático parece terem afastado a discussão de pontos importantes, como cidadania, interesse público, responsabilidade social; o que é preciso fazer é retomar a discussão da relação que deve existir entre administração pública, sociedade e governança. O modelo gerencial aplicado à administração pública é pouco coerente com a noção de cidadania, uma vez que a ênfase dada ao consumidor na prática diminui a noção da força da ação coletiva. Os mecanismos de participação previstos para as agências reguladoras evidenciam esta observação.

Neste modelo regulatório implantado, não se nega a necessidade de isolamento da burocracia; no entanto, no caso das agências reguladoras, em um jogo de palavras, o insulamento burocrático se torna 'autonomia decisória' e uma vez que o regime de governo é democrático, a legitimidade da delegação não se discute: além de desempenhar seu papel técnico, as agências devem

“desenvolver estratégias de articulação entre os aparatos de Estado e a sociedade como forma de neutralização de pressões clientelistas ou mesmo de ampliação de seus recursos. Nesse sentido, a burocracia pode ser um ator político no contexto da democracia, valendo-se dos instrumentos que esta faculta. Ela respeita as decisões dos políticos eleitos, mas desenvolve estratégias de legitimação por meio das quais obtém autonomia dos próprios políticos, a partir da demanda ou do apoio da sociedade” (Pereira, 1998b, p. 160).

Apesar do discurso ser atraente, não existe nenhuma reflexão mais profunda sobre como se daria esta articulação e participação pública neste processo. A única menção pertinente que se encontra na já mencionada Recomendação de 31/05/1996 do Conselho de Reforma do Estado, que afirma que as agências devem prever entre seus objetivos a

“participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares ou na solução amigável de controvérsia relativa à prestação de serviços, mediante audiências públicas, na forma que vier a ser regulada em lei”.

É inegável que a proposta é colocada da forma mais vaga possível, assim como destaca ter o mesmo papel, em um mesmo processo, a participação dos regulados (investidores) no processo de elaboração de normas.

Apesar dos mecanismos sugerirem tanto controles *ex-ante* – participação na elaboração de normas, e *ex-post* – solução amigável de controvérsia, o encaminhamento para legislação

político deliberadamente ocultado. Trata-se da regressão do político ao psíquico.” (Tragtenberg, 1980, pp. 29-30.) *“O que o poder pede à psico-sociologia é ocultar os conflitos do nível político, pois o conflito ao nível político pressupõe a divisão do poder.”* (p.31).

específica comprometeu sua formalização. A tradicional dicotomia entre política e administração é reforçada de forma explícita; a própria dimensão política da sociedade foi reafirmada sobre preceitos da escolha individual e não coletivos. Evidentemente, o resultado é um crescente distanciamento do cidadão das instituições de serviço público; por trás disto, o pressuposto de que as interações na esfera pública devem também ser motivadas por conta da mão invisível do mercado. Nos modelos propostos para as agências reguladoras, percebe-se que os procedimentos democráticos não parecem mais se adequar para a solução de problemas de interesse público; ao utilizar os termos e a linguagem da administração privada, como as fórmulas para fazer a máquina pública “funcionar melhor e custar menos”, assume-se que a sociedade é homogênea e a prática de participação na gestão pública deve seguir o modelo dos conselhos de administração das empresas privadas.

Voltamos a questão da autonomia da agência reguladora, apresentada como um ponto fundamental em sua criação e defendida por diversos autores, que em geral alegam os seguintes motivos: garantir o distanciamento da agência frente ao poder político; evitar a interferência dos agentes econômicos na gestão da agência e assegurar a continuidade administrativa da agência frente à alternâncias no poder executivo e legislativo, justificada pela natureza técnica de suas atividades. A idéia da autonomia e independência é evitar a captura da agência por interesses estranhos ao originalmente definidos²⁹¹. O problema que surge é o seguinte: quem controla o regulador?

Segundo Aguillar (1999), há duas formas de avaliar a capacidade de controle social dos serviços públicos; 1) pelo controle direto de setores da sociedade sobre os serviços prestados, sejam eles ofertados por empresas públicas e privadas; e 2) pelo poder que a sociedade tenha para interferir nas decisões estatais a respeito dos órgãos reguladores (como sua composição e modelagem).

As agências representam um novo locus de poder decisório – a questão centra-se, portanto, na definição da dinâmica de decisão das agências que permite a participação do cidadão na discussão do conteúdo da regulação. Este aspecto é fundamental para a legitimidade e institucionalização dos mecanismos de participação pública de usuários, consumidores e outros agentes interessados na elaboração de normas ou solução de problemas surgidos com a prestação dos serviços.

²⁹¹ Alguns autores chegam a afirmar que “*contra a autonomia [...] alertam para o fato de que as agências devam estar em perfeita consonância com as políticas públicas desenhadas para cada setor, e para o fato de que com agências autônomas é mais difícil controlar e reprimir abusos dos funcionários. Estes fatores, no entanto, não parecem justificar a diminuição de autonomia conferida às agências, apenas apontam a necessidade de criar mecanismos para acompanhá-los*”. (Alves, 2000).

Ao resgatar a base legal que ampara as formas possíveis previstas para a participação e controle dos serviços pela sociedade, vemos suas limitações. Por exemplo, na Lei de Concessões (Lei federal nº 8.987/95), os usuários têm direitos mas também deveres, como por exemplo, levar ao conhecimento do poder público (e da concessionária) irregularidades que por ventura venham a identificar (segundo seu artigo 7º); as concessões e permissões devem se sujeitar a fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários. Esta fiscalização deverá ser realizada pelo poder concedente, e periodicamente, por representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

A Lei federal nº 9.986 de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências, propunha a ampliação dos encargos das concessionárias, acrescentando um nono inciso ao artigo 31²⁹² da mencionada Lei de Concessões, que determinava que a concessionária deveria:

“realizar audiência pública, com antecedência mínima de trinta dias, antes de qualquer aumento de tarifas, expondo, na ocasião, todos os dados relativos aos custos dos serviços prestados, com vistas a possibilitar aos consumidores o encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões.”

No entanto, a Mensagem nº 968 de 18 de julho de 2000 (do Ministério da Fazenda) vetou o referido artigo, a partir da justificativa de que os reajustes de preços geralmente ocorrem de acordo com cláusulas contratuais estabelecidas quando da concessão dos serviços, e seguem fórmulas previamente estabelecidas que não cabem contestação ou julgamento por parte da sociedade, ou seja, *“a técnica de tais reajustes inviabiliza eventuais contestações sobre os índices a serem reajustados”*²⁹³. Outro motivo alegado foi o fato deste tipo de controle gerar novos custos²⁹⁴ e apresentar dificuldades logísticas. No entanto,

²⁹² O referido artigo tem 8 incisos com o seguinte teor: *“Incumbe à concessionária: I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato; II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato; IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis; VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato; VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.”*

²⁹³ Mensagem nº 968, de 18 de julho de 2000.

²⁹⁴ *“A hipótese de se realizar audiências públicas em 'cada uma das capitais das demais unidades federativas compreendidas dentro de sua área de atuação' pode transformar esta proposta em complexa ação de logística, com possíveis aumentos de custos, posto que a preparação de tais eventos consumiria recursos materiais, financeiros e humanos – sendo que estes custos implicam inevitável aumento de preços e tarifas”*. Mensagem nº 968, de 18 de julho de 2000.

parece que a razão mais relevante para o veto estava na idéia de que um ambiente concorrencial naturalmente levaria a melhor operação dos serviços²⁹⁵, ignorando, no entanto, que grande parte dos serviços regulados funciona sob regime de monopólio, não possuindo o consumidor, portanto, direito de escolha.

De qualquer forma, o conceito de participação popular encontra-se regulamentado em leis das diversas esferas do governo e poderes do Estado, conforme consta da própria Constituição Federal; que determina a participação popular através de audiências públicas. Por exemplo, o Congresso Nacional deve ter comissões permanentes e temporárias com formação e atribuições específicas e a Constituição cita explicitamente que estas devem realizar audiências públicas com entidades representativas da sociedade civil. Qualquer pessoa também pode utilizar as comissões como uma instância para apresentação de petições e reclamações sobre o governo (CF, artigo 58, § 2º, II e IV). A participação popular no direcionamento das ações de impacto social também encontra respaldo na Constituição (CF, artigo 204, II). A consulta pública e participação popular através de organizações representativas erguem-se como mecanismos utilizados para este direcionamento.

Conforme sugerido na Recomendação do Conselho de Reforma do Estado, as leis de criação tanto da ANEEL quanto da ANP mencionam o mecanismo de audiência pública como forma de validar ações que afetem agentes econômicos e consumidores²⁹⁶, praticamente nos mesmos moldes proposto no artigo vetado da Lei nº 9.986/2000, o que implica que neste caso, o ônus com a organização dos eventos corre somente às custas da agências. Na prática, como veremos nos próximos itens, é questionável a efetividade destes mecanismos.

O quadro a seguir resume os mecanismos de controle social que estão previstos formalmente na estrutura regimental das agências.

²⁹⁵ O argumento final da mensagem diz que “as ações do Governo Federal no sentido de transferir à iniciativa privada diversas operações de serviços públicos visam, entre outros aspectos, o estabelecimento de um ambiente concorrencial, onde a disputa pelo mercado consumidor funcione como agente indutor de uma maior eficiência e qualidade nos serviços prestados, ao mesmo tempo em que gera competição também em termos de preços. Nesse sentido, coloca-se como de grande relevância a disseminação dos preços e tarifas dos serviços públicos que estejam em uma nova situação concorrencial. É desta forma que o consumidor terá melhores condições de decidir sobre qual prestadora de serviço pretende lançar mão.” Mensagem nº 968, de 18 de julho de 2000.

²⁹⁶ Por exemplo, a política nacional de conservação e racionamento de energia (Lei Federal nº 10.295 de 2001, artigo 5), segue este mesmo princípio. Definiu a consulta pública prévia para o estabelecimento de indicadores de consumo e de eficiência. A consulta pública, neste caso, deve consistir em audiências públicas com propostas divulgadas antecipadamente. O público a participar deste processo representa a população potencialmente impactada pelas medidas, a saber: entidades representativas de fabricantes e importadores de máquinas e aparelhos consumidores de energia; projetistas e construtores de edificações; consumidores; instituições de ensino e pesquisa e demais entidades interessadas.

Quadro 5 – Mecanismos de controle social nas agências reguladoras

MECANISMOS	ANEEL	ANP
Ouvidoria	Previsto na estrutura, § 1º Art. 4º da Lei 9427/96 e no § 1º do art. 8º do Decreto 2335/97, atribuído ao mesmo Diretor responsável pela área de atendimento de reclamações de agentes e consumidores, sendo-lhe atribuída a responsabilidade final pela cobrança da correta aplicação de medidas pelos agentes no atendimento às reclamações.	Não previsto
Contrato de gestão	Previsto pelo art. 7º da lei 9427/96 e art. 20 do Decreto 2335/97	Não previsto
Consulta pública	Não previsto formalmente (mas realizado até 1999)	Não previsto (mas realizado no lugar das audiências públicas, sob a forma do recebimento de sugestões de agentes do mercado para o aperfeiçoamento de regulamentos)
Audiência pública	Previsto § 3º do Art. 4º da Lei 9427/96 e art. 21 do Decreto 2335/97, com o objetivo de 1) recolher subsídios e informações para seu processo decisório; 2) propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões; 3) identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; 4) dar publicidade à ação regulatória.	Previsto pelo art. 19 da Lei 9478/97, que define que as audiências públicas, convocadas e dirigidas pela Agência, deverão preceder as iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo. Na verdade, estão sendo realizadas consultas públicas (recebimento de sugestões dos agentes interessados)
Conselho de usuários	Prevista na Lei 8.631/93, que atribui às empresas de energia a iniciativa de organizar os Conselhos, a fim de assegurar a qualidade dos serviços prestados. A Resolução ANEEL 138/2000 que regulamentou os Conselhos, define que as concessionárias devem convidar instituições representativas da sociedade para que elas indiquem dois conselheiros (titular e suplente) para cada categoria de consumo: residencial, comercial, industrial, rural e poder público. Há ainda outra vaga no Conselho que deve ser ocupada por um representante das instituições de defesa do consumidor, que pode ser indicado pelo Ministério Público ou Procons	Não previsto

Fonte: elaboração própria.

A função normativa das agências, tanto da ANEEL quanto da ANP são materializados sob forma de resoluções, emitidas sob a competência de seu respectivo Conselho Diretor (ou

Diretoria Colegiada). A participação de interessados no processo de formulação e aperfeiçoamento das regras regulatórias nas agências toma indistintamente a natureza de audiência ou consulta pública²⁹⁷, mas ambas seguem o mesmo rito administrativo – os assuntos são publicados no Diário Oficial da União, definido um período para recebimento de contribuições nunca inferior a 10 dias. Todas as contribuições recebidas são analisadas, posteriormente divulgando-se os comentários da agência para cada ponto levantado.

A distinção no caso da audiência pública é que são consideradas duas etapas: na primeira os participantes enviam suas sugestões por escrito, e posteriormente, a Agência realiza debates públicos sobre o tema em questão. Segundo a ANEEL, as audiências públicas permitem a Agência “*dividir com a sociedade a responsabilidade de reestruturar o mercado de energia. A ANEEL conta com este mecanismo para receber contribuições sobre questões técnicas e normativas em fase de elaboração*”²⁹⁸. Além disso, este mecanismo tem uma dinâmica mais participativa do que um simples envio de sugestões, como acontece com as consultas públicas, pois mesmo quem não contribui formalmente com contribuições por escrito, pode participar dos debates.

Quadro 6 – Número de audiências públicas na ANEEL

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	7	10	10	13*	36**	26***

* duas delas encerradas em 2002.

** três delas encerradas em 2003.

*** contagem totalizada em setembro de 2003; destas, 24 já foram encerradas.

Fonte: Site da ANEEL: <[http:// www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)> acesso em 30/09/2003.

No entanto, um dado chama a atenção com relação à participação pública nas audiências e consultas, tanto da ANEEL quanto da ANP: a participação maciça do setor regulado, seus representantes e outros segmentos interessados (advogados, consultores etc.), se comparada a participação de organismos de proteção e defesa do consumidor e mesmo de cidadãos comuns.

A partir da realização de um levantamento empírico das respostas às audiências públicas realizadas durante o ano de 2003 (até o mês de setembro), podemos ter uma panorama de como este mecanismo de participação direta está sendo utilizado. O critério para o

²⁹⁷ Na prática, nos processos de consulta pública não são realizadas sessões abertas de exposição e debate, apenas divulga-se (no Diário Oficial da União e pelos respectivos sites na internet) termos de referência e/ou minutas e documentos, sobre os quais os interessados se manifestam. As audiências públicas são mais interessantes pois permitem a participação de qualquer cidadão, mesmo aqueles que não tenham nenhuma contribuição formal a fazer.

²⁹⁸ De acordo com o site da Agência, <<http://www.aneel.gov.br>>, acesso em 30/09/2003.

levantamento foi o seguinte: ao invés de elencarmos todos os diferentes assuntos colocados em discussão, optamos por avaliar apenas o tema da revisão tarifária. Justifica-se a escolha por ser esta a primeira revisão tarifária²⁹⁹ desde que as distribuidoras de energia elétrica foram privatizadas, e portanto haveria maior interesse pelo tema, não só para os agentes do setor, mas também para a população em geral.

A partir destes parâmetros, analisamos todas as audiências ocorridas no ano de 2003 e encerradas até o mês de setembro, o que totalizou 13³⁰⁰ audiências, com o objetivo de *classificar* em categorias os responsáveis pelas contribuições enviadas e avaliar sua frequência, tanto no envio das sugestões, quanto na participação das audiências propriamente ditas. Uma vez que os dados disponibilizados pela ANEEL³⁰¹ identifica *nome* e *empresa* de origem dos contribuintes e participantes, foi necessário agrupá-los em categorias que pudessem facilitar a comparação entre as consultas, que definimos como sendo os seguintes:

- 1) *Setor de energia*: composta pelas próprias empresas distribuidoras e toda a gama de agentes que atuam na indústria de energia, da geração à comercialização; aqui, por exemplo, foram enquadradas várias empresas financeiras que possuem interesses exclusivos no setor elétrico, holdings do setor, e associações de classe, como a própria associação brasileira dos distribuidores de energia elétrica;
- 2) *Setor produtivo*: empresas de diversos portes, que tem interesse diferenciado no setor, ou por considerá-lo como um insumo à produção, como no caso das indústrias, ou pelo fator estratégico que a questão do abastecimento de energia representa para sua atividade (hotéis e supermercados, por exemplo);
- 3) *Escritórios de advocacia e empresas de consultoria*: sua participação se deve à representação dos interesses de seus clientes, como no caso dos escritórios de advocacia, ou pelo interesse que o setor tem como foco de atuação para prestação de serviços de consultoria (de engenharia ou de gestão);

²⁹⁹ A revisão tarifária periódica ocorre em períodos de quatro ou cinco anos, com o objetivo de estabelecer o equilíbrio econômico e financeiro da empresa concessionária. Diferem portanto dos reajustes tarifários periódicos (em geral anuais) que objetivam repor perdas inflacionárias no período entre as revisões tarifárias e assim permitem que se apropriem antecipadamente dos ganhos de uma eventual eficiência econômica entre os períodos de revisão (como vimos no caso inglês, um dos pontos de grande crítica do método, semelhante ao adotado no país). Ainda, os contratos de concessão prevêem revisões extraordinárias que podem ser solicitadas pelas concessionárias caso sofram um significativo desequilíbrio econômico-financeiro (como ocorreu com a crise de abastecimento em 2001).

³⁰⁰ Estão previstas 17 revisões tarifárias para o ano de 2003, 27 em 2004 e mais 16 em 2005, e as demais em data a ser definida. Até o momento, são 64 concessionárias de distribuição de energia elétrica operando no país (conforme site da Agência).

³⁰¹ Levantamento no site <<http://www.aneel.gov.br>>, em 15/09/2003.

- 4) *Entidades profissionais e associações de classe*: como sindicatos de eletricitários e assemelhados, e portanto, com interesse específico no setor, além de representações de categorias profissionais, como de engenheiros, arquitetos e advogados, interessados no cenário geral do setor (e certamente, ambos interesses diferem das associações enquadradas na primeira categoria);
- 5) *Órgãos governamentais*: incluídos representantes das três esferas de governo e também das agências de regulação estaduais; representantes do ministério público também foram enquadrados nesta categoria;
- 6) *Associações e representantes dos consumidores*: nesta categoria foram enquadrados os grupos de defesa do consumidor da sociedade civil e também os representantes do PROCON (apesar de órgão governamental); também foram incluídos aqui representantes de comunidades locais e de associações de moradores de bairro, pelo pressuposto de que sua presença se deve à defesa dos interesses da coletividade;
- 7) *Pessoa física*: enquadrados aqui os auto-intitulados consumidores, participantes que não declararam empresa de origem, ou que preencheram o campo com sua profissão (professores, engenheiros, advogados, estudantes etc.);
- 8) *Outros*: nesta categoria foram alocados jornalistas (e eventual equipe de apoio técnico) que declararam o veículo que representam, parlamentares e seus assessores, os que declararam como origem universidades públicas e privadas, e, aqueles cuja natureza da empresa declarada não pode ser decifrada.

Vejamos primeiro o total de envolvidos nas audiências públicas ocorridas entre fevereiro e setembro de 2003:

Quadro 7 – Número de contribuições e participantes nas audiências públicas para revisão tarifária periódica da ANEEL

CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA	NÚMERO DE CONTRIBUIÇÕES	NÚMERO DE PARTICIPANTES
CEMAT (AP 005/2003)	11	106
ENERSUL (AP 006/2003)	11	105
CEMIG (AP 007/2003)	11	79
CPFL (AP 008/2003)	18	177
RGE (AP 009/2003)	4	151
AES Sul (AP 010/2003)	7	103
COELCE (AP 011/2003)	4	139

CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA	NÚMERO DE CONTRIBUIÇÕES	NÚMERO DE PARTICIPANTES
COSERN (AP 012/2003)	4	-*
ENERGIPE (AP 013/2003)	8	71
COELBA (AP 014/2003)	15	200
ELETROPAULO (AP 019/2003)	12	217
CELPA (AP 023/2003)	4	186
ELEKTRO (AP 024/2003)	8	196
TOTAL	117	1730

* número de participantes não fornecido no site da ANEEL.

Fonte: site da ANEEL <[http://. www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)>, acesso em 30/09/2003.

Evidentemente, o número de contribuições é muito menor que o número de participantes das audiências. O prazo estabelecido pela Agência para entrega das contribuições engloba, para todos os casos listados, uma média de 10 dias corridos, a partir de uma data inicial afixada nos avisos de Audiência Pública publicados em no Diário Oficial da União. Em face da complexidade do assunto, provavelmente este período é exageradamente exíguo para que o número de contribuições possa aumentar. A participação nas audiências precisa de confirmação antecipada e é limitada pelo número de assentos do local a ser utilizado. O quadro a seguir mostra como as contribuições e a participação se distribui por aquelas categorias definidas.

Quadro 8 – Distribuição por categoria nas audiências públicas de revisão tarifária periódica realizadas entre fevereiro e setembro de 2003

CATEGORIAS	Contribuições	% de contribuições sobre total	Participação	% da participação sobre total
Setor de energia	69	58,97	758	43,82
Setor produtivo	2	1,71	86	4,97
Empresas de consultoria e de advocacia	18	15,38	72	4,16
Associações de classe e entidades profissionais	10	8,55	128	7,40
Órgãos governamentais	2	1,71	240	13,86
Associações e representantes de consumidores	2	1,71	143	8,27
Pessoa física	10	8,55	160	9,25

CATEGORIAS	Contribuições	% de contribuições sobre total	Participação	% da participação sobre total
Outros	4	3,42	143	8,27
TOTAL	117	100,00	1730	100,00

Fonte: site da ANEEL <[http://. www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)>, em setembro de 2003.

Fica evidente que existe uma grande desproporção na participação das categorias descritas; O percentual da categoria 'setor produtivo' se sobrepõe a todos os demais, especialmente no que diz respeito ao envio de contribuições; se somarmos ainda os interesses convergentes da categoria 'escritórios de advocacia e consultoria' a favor dos regulados, a diferença cresce ainda mais. Perceba-se que não estamos detalhando o teor da documentação (notas técnicas e resoluções) da ANEEL, ou seja, o conteúdo técnico propriamente dito da norma reguladora, para destacar a distância em que se encontram o consumidor 'pessoa física' (donas de casa e desempregados, conforme assinalaram alguns dos participantes destas audiências).

Apesar de ser verdadeiro o fato da metodologia de reajuste tarifário ter sido discutida ao longo do ano 2002, trata-se de uma discussão que envolve referências e embasamentos técnicos que certamente não se podem considerar que estejam disseminados pela sociedade brasileira. A título de ilustração, segue um trecho da Nota Técnica nº 326 de 2002³⁰², “*Cálculo do fator X na revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica – proposta de metodologia*”, da Superintendência de Regulação Econômica da ANEEL (p. 3):

“O presente documento disponibiliza para a sociedade e agentes do setor elétrico a proposta metodológica da ANEEL para cálculo do Fator X [...] o Fator X como parte do marco referencial do regime de regulação por incentivos aplicado na regulação de setores de utilities somente surgiu em 1984, introduzido por Stephen Littlechild, após a privatização da British Telecom (BT). A nova forma de regulação surgiu da necessidade de evitar a prática de preços de monopólio e assegurar a apropriação de ganhos de produtividade da concessionária no período compreendido entre a privatização e a primeira revisão, de forma a defender os interesses dos consumidores”

Mais adiante, de modo a justificar a adoção do Fator X como princípio fundamental para incorporar as tarifas e ao serviço os ganhos de eficiência econômica e produtividade, “*princípio fundamental das cláusulas contratuais relativas às regras de reajuste e revisão tarifária*”, e, conforme estabelece o contrato de concessão (p. 4):

³⁰² Disponível no site <www.aneel.gov.br>, através do link 'audiências públicas'.

“Subcláusula Sexta - O reajuste será calculado mediante a aplicação, sobre as tarifas homologadas, na “Data de Referência Anterior” do Índice de Reajuste Tarifário (IRT), assim definido:

$$IRT = \frac{VPA_1 + VPB_0 \times (IVI \pm X)}{RA_0}$$

IVI - Número índice obtido pela divisão dos índices do IGPM da Fundação Getúlio Vargas, ou do índice que vier a sucedê-lo, do mês anterior à data do reajuste em processamento e o do mês anterior à “Data de Referência Anterior”. Na hipótese de não haver um índice sucedâneo, o PODER CONCEDENTE estabelecerá novo índice a ser adotado; e X - Número índice definido pela ANEEL, de acordo com a Oitava Subcláusula desta Cláusula, a ser subtraído ou acrescido ao IVI.”

Não se trata de desconsiderar o fato deste assunto ser realmente complexo; no entanto, a transparência necessária às informações e à postura do regulador restringe-se ao entendimento de especialistas e dos regulados, e indubitavelmente, exclui da discussão o restante da sociedade, para quem também se destina o documento.

Apenas como reforço a esta constatação, as consultas públicas da ANP³⁰³ também tem funcionado apenas como forma de recebimento de sugestões dos agentes econômicos interessados no setor. As únicas informações consolidadas disponíveis ao público referem-se à construção das regras de funcionamento e tarifação do gás natural no país, importante fonte de energia, cuja sub-utilização é notória no país³⁰⁴. A regulação no setor, enquanto serviço público, deve atentar para um série de cuidados³⁰⁵, em especial com o poder de mercado sobre as de transporte, aos critérios de acesso à rede e na garantia da qualidade e da regularidade da distribuição, além da modicidade das tarifas de distribuição, pela natureza monopolista da indústria (Krause e Pinto Jr., 1998).

³⁰³ Ao contrário da ANEEL, que mantém todo o registro de todas as audiências e consultas públicas em seu site, a ANP apenas mantém a consulta pública que está em andamento e alguns documentos que consolidam consultas passadas, o que impossibilita ao cidadão comum avaliar tais processos.

³⁰⁴ Até a década passada, havia insuficiência de reservas de gás natural conhecidas, economicamente exploráveis, somadas às dúvidas quanto à disponibilidade e confiabilidade das reservas de gás dos países vizinhos (tanto que até 1998, o gás natural participava com apenas 2,2% do consumo final de energia no país). Esta conjuntura de incerteza não criou incentivos para uma alteração neste perfil da matriz energética. O projeto do gasoduto Brasil-Bolívia procurou modificar este cenário, com sua entrada em operação no final da década passada. *“O propósito original do projeto era criar condições técnicas para integrar os campos de gás bolivianos ao promissor mercado brasileiro, permitindo que, até 2007, as importações brasileiras de gás daquele país atingissem 30 milhões de m³/dia. O custo do projeto é estimado em US\$ 2.154 milhões, sendo que US\$ 435 milhões (20%) correspondem a investimentos no lado boliviano e US\$ 1.719 milhões (80%) no lado brasileiro. Do total de recursos, 82% foram obtidos pela Petrobras através de empréstimos de longo prazo junto a agências multilaterais e de crédito à exportação e de uma participação expressiva do BNDES”* (Torres Filho, 2002, p. 101).

³⁰⁵ Trata-se de um recurso natural esgotável, como o petróleo, o que justificaria cuidados com a concessão, exploração e segurança ambiental semelhantes; como indústria de rede, demanda mecanismos eficiente de coordenação de seus operadores.

Mesmo considerando a natureza específica e técnica do assunto, dois aspectos se destacam na consolidação dos resultados de quatro consultas realizadas pela ANP no ano de 2002: o baixo número de interessados e a concentração absoluta de contribuições oriundas de empresas do setor. Como o número de respondentes é muito pequeno, achamos interessante listá-los, conforme a classificação definida pela própria ANP³⁰⁶: *Associações de Classe; Empresa de Consultoria; Empresas Transportadoras; Empresas de Petróleo e Energia; e, Pessoas físicas.*

Quadro 9 – Consulta pública na regulação do gás natural

ASSUNTOS SUBMETIDOS A CONSULTA PÚBLICA POR ORIGEM DA CONTRIBUIÇÃO (gás natural, no ano de 2002)	Acesso às instalações de transporte dutoviário de gás natural no país	Cessão de capacidade de transporte de gás natural	Informações a serem fornecidas pelas empresas transportadoras e carregadoras de gás natural ao mercado e à ANP	Crítérios tarifários para o transporte de gás natural
<i>Associações de Classe</i>				
Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (ABEGÁS)	X			X
Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia (APINE)	X	X	X	X
Instituto Brasileiro do Petróleo e Gás (IBP)	X	X		X
Associação Brasileira de Geradoras Termelétricas (ABRAGET)			X	
Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (ABEGÁS)				X
Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais (ABRACE)				X
Sindicato da Indústria de Refinação do Sal no Estado do Rio de Janeiro (Sindisal)				X
<i>Empresa de Consultoria</i>				
Centro Brasileiro de Infra-estrutura (CBIE)	X	X	X	X
<i>Empresas Transportadoras</i>				
Transportadora Brasileira do Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG)	X			X
Petrobrás Transporte S.A. (Transpetro)		X		
Transportadora Sulbrasileira de Gás (TSB)			X	
<i>Empresas de Petróleo e Energia</i>				
BG do Brasil Ltda. (BG)	X	X	X	X
Duke Energy International – Brasil (Duke)	X	X	X	X
Pan American Energy do Brasil Ltda (Pan-Energy)	X			X
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás)	X	X	X	X
Shell Southern Cone Gas & Power (Shell)	X	X		X

³⁰⁶ Distinta, portanto, das categorias que definimos para a ANEEL.

ASSUNTOS SUBMETIDOS A CONSULTA PÚBLICA POR ORIGEM DA CONTRIBUIÇÃO (gás natural, no ano de 2002)	Acesso às instalações de transporte dutoviário de gás natural no país	Cessão de capacidade de transporte de gás natural	Informações a serem fornecidas pelas empresas transportadoras e carregadoras de gás natural ao mercado e à ANP	Crítérios tarifários para o transporte de gás natural
Companhia de Gás de Santa Catarina (SCGÁS)				X
Repsol YPF Brasil S.A. (RYPF)				X
<i>Pessoas físicas</i>				
José Garcez	X			X
TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES POR ASSUNTO	11	8	7	15

Fonte: site da ANP <[http://. www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)>, acesso em 20/09/2003.

Apesar da indústria de gás natural ter pouca pouca tradição enquanto serviço público no Brasil e aliado ao fato dos assuntos colocados em público serem extremamente técnicos e áridos, o fato reforça o que até agora foi identificado a partir destas breves análises e consolidações: o grau de informação disponível ao cidadão comum é sempre menor em relação aos grupos de interesse do setor. O que cumpre questionar, bem entendido, não é a validade dos instrumentos de controle social, mas o papel que hoje eles representam, e mais, questionar o papel desempenhado pelos órgãos reguladores na defesa aos interesses do “cidadão comum”.

O processo de revisão tarifária no setor elétrico é emblemático; apesar deste ser o primeiro processo de revisão tarifária, o ritual seguido é totalmente coerente com um modelo idealizado de regulação econômica, à semelhança do que acontece no Reino Unido. Justamente neste ponto é possível identificar o papel do processo de revisão, em um contexto de institucionalização recente: como veículo legitimador tanto para o regulado quanto para o regulador³⁰⁷, envolvidos na *criação do mito racional que dará legitimidade e significado ao processo regulatório*. O processo de revisão, provavelmente um dos mais relevantes na função da regulação econômica, consiste em uma cadeia de eventos previsíveis, mesmo levando-se em conta seu ineditismo neste novo cenário brasileiro desestatizado; há suficiente experiência internacional para que regulados e reguladores saibam quais são estas etapas.

Ao descreverem como se desenrola o processo na Inglaterra, Crowther, Cooper & Carter (2001), afirmam que a cada novo período de revisão o regulador divulga documentos

³⁰⁷ Que na prática, convivem em uma relação simbiótica, na qual a existência de um depende do outro.

referenciais para discussão (o que equivale a nossa mencionada 'Nota Técnica' emitida pela ANEEL), convidando as partes interessadas, entre empresas e associações de consumidores, a se manifestarem quanto ao seu conteúdo. Sempre, o regulador se coloca em uma posição de defesa de um interesse público maior, o que qualifica sua posição como justa, e muitas vezes, rigorosa. Do outro lado, regulados se manifestam quanto à inviabilidade de cumprirem as exigências propostas, sob o risco de interromperem os serviços; no entanto, a tônica dos processos é a negociação, onde cada parte disputa melhores resultados para si.

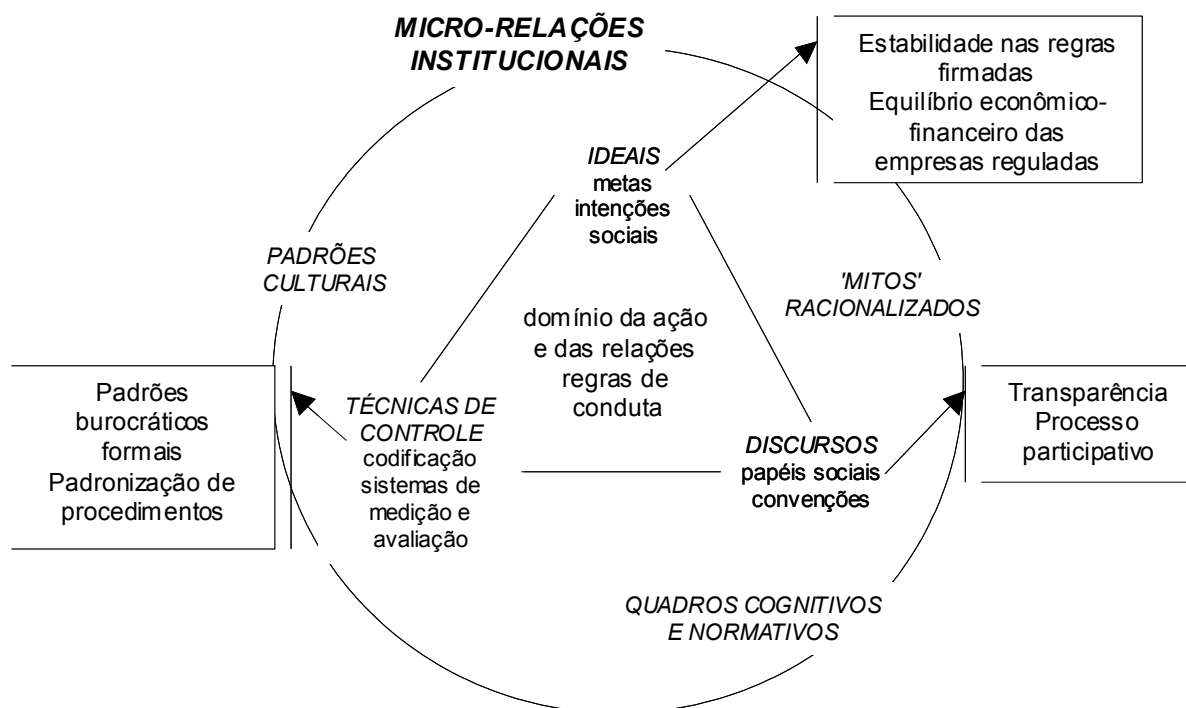
Da mesma forma que aqui, também na Inglaterra esta etapa é marcada pela falta de transparência (de todas as partes, regulados e reguladores), mesmo porque, *é pressuposto do modelo a existência de permanente assimetria de informações em favor do regulado*. Apesar disto, o discurso regulatório apregoa o debate público como essência do processo de negociação, no envolvimento do público e da mídia – o que, aparentemente, tem tido apenas o propósito de cumprir um *ritual da transparência* e não envolver e informar. O propósito é simbólico, ou melhor, reproduz-se os símbolos reconhecidos para a reprodução dos mitos.

Neste aspecto, vemos a *interação entre as micro-relações e as macro-relações institucionais*. O conturbado processo de mudança entre um modelo institucionalizado de intervenção pública para outro, gera alterações não apenas na macroestrutura de governo e no papel do Estado; a mudança afeta dinâmicas locais, que procuram se adaptar a padrões e valores introduzidos sob a égide do gerencialismo público – e que, é importante destacar, não foram modificados pela nova gestão federal.

O processo de institucionalização está em curso para a atividade regulatória conforme concebida, tanto que podemos perceber o esforço da ANEEL, por exemplo, em atuar no domínio da ação e das regras de conduta – neste domínio, as metas e as intenções fundamentam-se no cumprimento dos contratos, na garantia do equilíbrio econômico e financeiro das empresas e estabilidade das relações econômicas e legais já firmadas (com um *ideal*), coerente com o *discurso* da transparência e participação dos envolvidos, em especial as sociedade.

O *controle* do processo é tradicional, burocrático, e fundamenta-se em regras, prazos, etapas, inscrições e formalizações, que garantem sua padronização e permitem que sejam reproduzidas em série, simultaneamente. A figura a seguir procura sistematizar a micro-dinâmica de funcionamento destas audiências públicas, em seus aspectos institucionais.

Figura 8 – A micro-dinâmica da audiência pública



fonte: elaboração própria.

Da mesma forma que não julgamos ser desnecessária a realização das audiências, não afirmamos com esta descrição que o processo de revisão tarifária se desenrola como uma encenação consciente; a estabilidade do modelo regulador em grande parte se firma em mecanismos de controle social, e a audiência pública é a única de natureza *ex-ante* formalmente estabelecida. Dito de outra forma, apesar do resultado das audiências ser grande parte das vezes previsível, sua realização é fundamental para a atividade regulatória, pois trata-se do único meio da agência conseguir maior legitimidade para suas decisões.

A padronização destes papéis, em relação a seu formato e conteúdo, por exemplo, favorece a criação de um quadro de referências comuns, na qual as sessões públicas possuem um importante significado. De acordo com Crowther, Cooper & Carter (2001), o próprio formato do 'roteiro' a ser seguido é determinado na extensão das demandas endereçadas pelo público.

Novamente, é importante colocarmos que o propósito aqui não é questionar a necessidade do envolvimento da sociedade, ou da importância de mecanismos que minimamente interfiram na relação desigual existente entre o cidadão comum e o mercado. O que questionamos, no entanto, é a própria legitimidade do processo de regulação como se vem

sendo conduzido, pois na verdade encontra-se restrito ao cumprimento de rituais e na repetição de um discurso que se auto-mantém – grande parte por conta dos pressupostos assumidos para ordenar a relação entre as partes: assimetria de poder vs assimetria de informações, interesse público vs eficiência econômica, cliente vs cidadão, e assim por diante.

4.4. Desafios do Ambiente Regulatório em Países Subdesenvolvidos

O maior desafio para o governo de países em desenvolvimento está no cumprimento das várias tarefas que foram auto-impostas nestes últimos anos, tarefas que vão de políticas sociais a busca do equilíbrio fiscal, sem que se viole a lógica da economia capitalista. Ao não se valorizar e promover um modelo substantivo de democracia se reduz a possibilidade para que possamos lidar adequadamente com problemas sociais crescentes.

Uma democracia substantiva envolve a redefinição do discurso público sobre os propósitos da ação coletiva, aceitando o papel dos cidadãos e dos gestores públicos em moldar o curso das ações. É preciso mudar o discurso público e implementar os resultados políticos requer atenção do aparato governamental. Box *et. al.* (2001) afirmam que esta tarefa fica cada vez mais difícil pelo predomínio da visão economicista das organizações, que se tornou a influência normativa da nova administração pública.

O fortalecimento do controle social pode acontecer sob duas formas: informalmente, pela organização espontânea da sociedade no esforço para pressionar o poder público por maior transparência e participação; ou, institucionalmente, pela atribuição de maiores poderes decisórios a representantes da sociedade, associação de usuários e assemelhados.

Como vimos, este modelo baseado no mercado trouxe como regra a busca pela redução do aparelho de Estado, o que torna o governo apenas um operador dos negócios públicos. Ao considerar que as pessoas são apenas auto-maximizadores de valor e que respondem apenas a incentivos econômicos, cria-se na verdade uma ameaça ao processo democrático de governança. Podemos traduzir democracia pela igualdade de procedimentos e garantia de direitos pessoais, mas não por uma redefinição democrática dos direitos de propriedade econômica – esta é uma falsa participação. Uma vez que a esfera pública é crescentemente ocupada por comportamentos e valores da economia de mercado, subordina-se a padrões de eficiência econômica e não as de efetividade das ações públicas.

A política resultante, baseada no comportamento racional de cidadãos-consumidores, de políticos maximizadores de votos e burocratas maximizadores de orçamento, se traduz apenas como o instrumento de vários grupos de interesse. Uma vez que se considera que as condições sob as quais a escolha democrática agrega preferências individuais (que por sua vez geram estas escolhas sociais) são as mesmas sob as quais o mercado trabalha, não se justifica que a falha de mercado possa ser corrigida pela intervenção do Estado.

A superação deste paradoxo é tarefa árdua. A tendência dominante das políticas é enfatizar somente um lado da questão, do indivíduo não-social e da estrutura social sem ação. Na verdade, Estado e cidadão estão ligados em uma rede de direitos mútuos e obrigações. Esta visão, no entanto, deve ir além de uma mera legitimação do papel do Estado, caso o consideremos ser responsável pela definição positiva de direitos – dito de outra forma, o Estado não pode ser confinado apenas pelas restrições, mas deve se preocupar com resultados efetivos.

As políticas governamentais motivadas pela necessidade de manutenção de padrões mínimos de reprodução da sociedade alteram e enfraquecem a lógica econômica que predomina. A interação entre mecanismos de bem-estar social e políticas macro e microeconômicas podem se manifestar na forma de um crescente Estado regulador da economia, que inevitavelmente conflita com o modelo capitalista de ‘associação’, fundado na regulação descentralizada do próprio mercado.

Como vimos, a reação geralmente acontece com a busca de mecanismos que ‘desregulem’ o mercado, que conseqüentemente, deslegitimam o próprio Estado. Novamente, a própria desregulamentação gera uma nova onda de regulação e de forma cíclica estes eventos parecem se suceder. De acordo com Williams & Reuten (1997), a formulação de políticas governamentais enfrenta permanentemente o desafio de administrar tais contradições.

Para justificar sua existência, o Estado precisa garantir que suas ações tenham aparente neutralidade, eventualmente vinculando-se aos resultados esperados (promoção de valores democráticos, prosperidade econômica etc.) e, portanto, posiciona-se como um mediador, que facilita o processo produtivo que acontece sob as forças de uma economia de mercado. Indivíduos são vistos como escalas de prioridade, a escolha social é a agregação de preferências individuais, e assim, o Estado deve se preocupar em fortalecer a capacidade dos indivíduos em expressar e buscar atingir suas preferências e outras necessidades sociais.

A combinação entre as diferentes instâncias de representação individual e social na rede de

relações institucionais nos parece constituir uma forma para melhor entender estas questões. Assim, a figura a seguir procura esquematizar a interação entre as diferentes dinâmicas institucionais que envolvem aspectos de suas macro-relações vis-a-vis suas micro-relações, numa consolidação dos modelos propostos anteriormente no item 2.5.1. do capítulo 2.

Figura 9 – A integração das dinâmicas institucionais



fonte: elaboração própria.

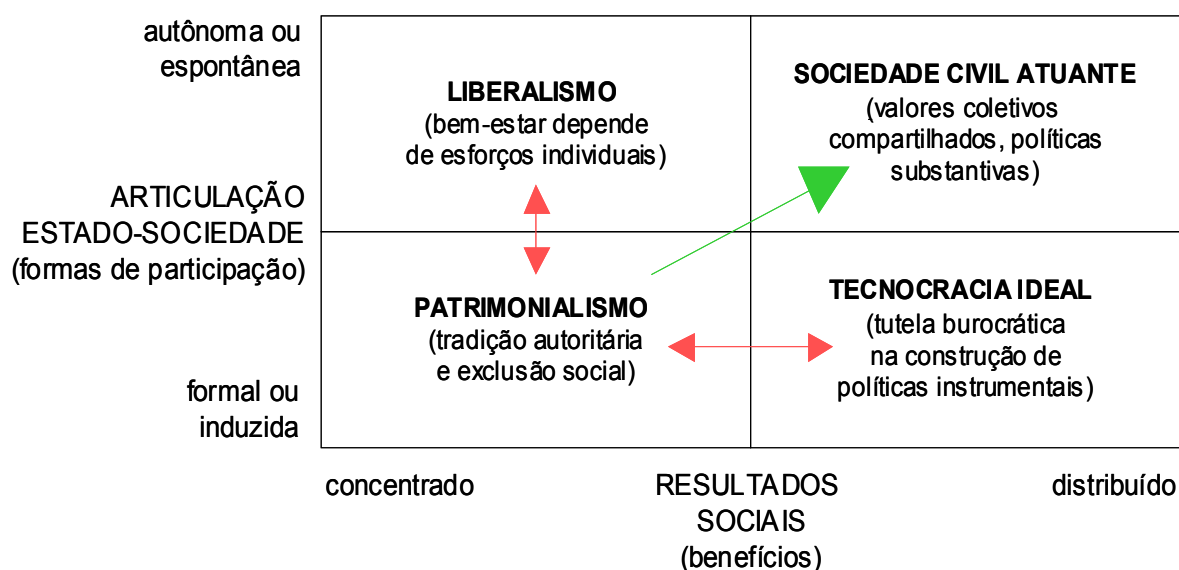
Tanto a autonomia da atividade econômica quanto do contexto social são necessários no modelo vigente da sociedade capitalista e a visão do setor público, construída pela abordagem da escolha pública, incorpora estas virtudes liberais. Então, surgem as contradições entre estes valores liberais, do livre mercado, com os direitos sociais (mesmo que estes últimos sejam considerados por demais abstratos). O ideal de Estado liberal, como o ambiente em que os indivíduos autônomos com preferências individuais realizam suas negociações e trocas mercantis, se confronta com a necessidade crescente de se complementar esta visão com outros valores éticos mais coletivos.

Nesta integração entre uma concepção das macro-relações do Estado e a micro-realidade da dinâmica social, o poder público não pode ser concebido apenas como um instrumento na mão de uma classe social em particular, a expressão funcional de um interesse particular, ou ainda, como uma solução para falhas funcionais da economia. Na verdade,

deveria ser entendido como a expressão de uma contradição que não pode ser resolvida somente pela sociedade – contradição entre a determinação da estrutura econômica e a necessidade de garantir direitos. O Estado não deriva da economia, mas da existência abstrata dos direitos em uma sociedade, que quando negada pela lógica de acumulação capitalista, não encontra meios para sua implementação na sociedade civil.

De acordo com tudo o que vimos anteriormente da análise institucional, o rebatimento do modelo geral de integração das dinâmicas sociais gera diferentes modelos de articulação entre Estado e Sociedade; cada um deles pressupõem uma série de premissas, que no nosso entender, explicam as diferentes formas de participação social, como esquematizado na figura a seguir.

Figura 10 – Dinâmicas institucionais e a articulação Estado-Sociedade



fonte: elaboração própria.

Os quatro quadrantes da figura refletem características do modo de regulação predominante em uma sociedade: as formas de articulação e participação na relação Estado-Sociedade (distribuição do poder), os valores e ideais predominantes de desenvolvimento econômico e social (regime de acumulação) e mecanismos de avaliação de benefícios e resultados sociais (sistemas de governança).

O padrão brasileiro de instituição sempre se caracterizou pelo *patrimonialismo*, e podemos afirmar que na esfera pública esta lógica ainda encontra espaço livre para se impor (por isso mesmo, institucionalizada). Suas conseqüências são bem conhecidas e na prática, quase independentemente do regime político, apenas mais explicitada suas formas de

manifestação.

As alternativas apresentadas para esta lógica tem suas qualidades; ao falar em *tecnocracia*, a menção é para uma concepção racional de articulação entre esferas públicas e privadas, baseada em soluções técnicas e portanto, instrumentais e mais eficientes. O *liberalismo*, como vimos, justifica as diferenças sociais como resultado natural das diferenças individuais, e não do sistema de acumulação econômica, que depende das diferenças para manter sua lógica. A sociedade civil passa a atuar em prol de valores coletivos se impera uma lógica de organização e participação que não depende de mecanismos indutores externos, sejam econômicos ou políticos.

Estes modelos de articulação, obviamente, são 'ideais', no sentido weberiano. Não existem representações absolutas de todos os atributos que os caracterizam, mas características básicas da sociedade geralmente permitem a manifestação mais explícita de uma determinada lógica. No entanto, medidas políticas, movidas por pressões externas ou inspiradas por valores próprios, comumente buscam alterar o modelo, movendo-o para diferentes quadrantes. Apesar de se tratar muitas vezes de uma aspiração legítima, os resultados não confirmam os propósitos. Não se trata uma visão meramente de 'rota-dependência' (*path-dependence*); apenas, se subestimarmos o grau de institucionalização alcançado por determinado arranjo ou prática, vemos que a acomodação de forças leva a um modelo com características tecnocráticas ou liberais – que no entanto, não renegam sua origem patrimonialista – ou o discurso cai no empreendedorismo e nas forças do mercado, ou na superioridade técnica para condução das ações públicas (quando não há uma convergência entre eles) – pois em ambos, o privilégio é de poucos.

O modelo regulatório definido recentemente no país resgata um padrão tecnocrático ainda mais insulado, pois se isola também do restante do aparelho burocrático estatal, justificado por análises que associam o baixo desempenho de governos a um “*mal estar político*” (North, 1990, tradução nossa), que se manifesta em políticas inadequadas, instituições fracas, baixa capacidade de coordenação, leis e regulamentos ilegítimos, e especialmente, a ausência de esferas independentes de poder como causa do baixo grau de governança, quando comparado a países mais ricos.

É evidente que não se pode negar as deficiências e a falta de efetividade que vem marcando há décadas o setor público brasileiro; no entanto, não há porque considerar que um modelo já adotado, por estar isolado de interferências políticas, seria agora efetivo. O rumo a ser seguido, para superar estas condições precárias, passa por repensar a dinâmica *na* sociedade, e não *para* a sociedade.

5. CONSTRUÇÃO DE UM QUADRO CONCEITUAL PARA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO BRASILEIRO

Uma análise crítica das organizações públicas precisa examinar a base técnica da dominação burocrática e a justificativa ideológica para a criação desta condição final, além dos meios pelos quais nós possamos compreender melhor as limitações por ela criadas e assim, desenvolver novos modelos de *práxis* administrativa.

As recentes mudanças no setor público implicam em desafios crescentes na adequação de suas estruturas e na relação com outros atores sociais. Novos desafios são impostos ao setor e assim, é preciso que considerarmos que as decisões tomadas em instâncias públicas impactam não somente em um setor ou área específica, mas atingem vários segmentos da sociedade. Riscos e oportunidades devem ser considerados num quadro de cidadania democrática e responsabilidade compartilhada, ou seja, não se pode restringir as decisões apenas a uma estrutura tecnoburocrática, mas passarmos a construí-las em permanente diálogo com a sociedade.

As agências reguladoras são um exemplo claro desta visão dominante da eficiência econômica; sua independência e autonomia são defendidas como sendo fundamentais para garantir melhores resultados. A partir da desvinculação da atividade regulatória da política, é com base na técnica que as decisões relevantes são tomadas, uma vez que a regulação acontece sobre atividades econômicas, que não tem natureza política. O viés político passa a ser visto como prejudicial à atividade regulatória, uma vez que afeta os interesses de mercado, pela imposição de interesses que não são técnicos. No entanto, no caso das agências reguladoras, não é possível que predomine esta autonomia plena (mesmo que na prática, como vimos, ela não aconteça por problemas estruturais – ausência de recursos humanos e financeiros suficientes, por exemplo). Ao considerar como princípio da efetividade regulatória a autonomia do órgão responsável, o dilema é claro: quem controla o regulador? Em qualquer arranjo institucional que se desenhe, é inevitável que a questão política se faça presente, uma vez que não existe tal neutralidade regulatória, pois a “*cada arranjo regulatório correspondem certos interesses*” (Aguillar, 1999, p. 238).

5.1. Uma Nova Visão Para a Atividade Regulatória

Dentro do contexto até agora construído da organização do Estado e suas relações de poder inerentes, podemos colocar como instrumento último de sua legitimação (ou seja, a legitimação do poder de classes ou estratos dominantes sobre os dominados) a prestação

de determinados serviços, que nesta análise são definidos como bens públicos expressos nos mecanismos de proteção social. Nas sociedades modernas, as formas de dominação e dependência, tanto individuais ou coletivas, são ocultadas pela igualdade jurídica de direitos imposta, na qual se incluem os conceitos de cidadania e de igualdade de acesso e mobilidade social. O Estado surge como garantidor do interesse geral da reprodução material dos membros da sociedade e é daí que vimos ressurgir esta sua posição de aparente neutralidade e superioridade, posicionado acima dos conflitos gerais da sociedade.

Na legitimação de uma nova esfera pública, é preciso aprofundar as questões de seu funcionamento e aceitação. Um tema de extrema importância é o papel regulador da intervenção estatal, mas na forma de mediação do conflito de classes, através da prestação de serviços públicos. *A intervenção do Estado atinge dois importantes aspectos, o político (conflito de classes) e o econômico (regulação do mercado) – ou, a discussão entre a razão instrumental e a dominação racional-burocrática.* A busca do progresso, gerada pelos avanços científicos, criou a chamada ideologia tecnocrática e no caso particular do Estado, pode-se falar ainda da ideologia tecnoburocrática como lógica predominante. A crença de que o avanço técnico leva ao bem-estar geral da sociedade, o quê, pelo que podemos observar, não acontece de forma tão simples e direta. Ao contrário, vemos a geração de mais conflitos, por conta da crescente irregularidade na distribuição de seus benefícios; as formas de superação destes conflitos legitima grande parte das formas de intervenção estatal, principalmente quando a base de representação desta sociedade não está solidificada pela institucionalização de mecanismos adequados de controle político e social desta distribuição.

O Estado, combatido como sendo ineficiente, pesado e corporativista, é julgado pela mesma dinâmica e lógica que criou e legitimou, e também à sua estrutura tecnoburocrática. A sua crise de legitimação resulta da incapacidade em atender as necessidades da sociedade que o compõe e sustenta, mas também do mercado enquanto estrutura econômica que antes gerou o Estado de Bem-Estar na lógica de uma ideologia liberal. Mas na verdade, o que também desmorona é a idéia do mercado forte e auto-regulador da economia, suporte da hegemonia burguesa, pois esta própria hegemonia antes coesa definha pelo surgimento e fortalecimento de diversos recortes de natureza social e econômica no interior desta categoria ampla, fracionando-a de forma definitiva.

Porém, dentro deste contexto crítico de análise dos mecanismos de regulação do Estado, não podemos deixar de perceber que existe uma relação Estado-Sociedade muito mais complexa. A dinâmica hegemônica do Estado parece não mais atender aos interesses de

uma sociedade capitalista de classes, desigualmente organizada, institucionalmente complexa, onde convivem diversos graus de reivindicação totalmente distintas e muitas vezes antagônicas entre si. Os aparelhos de Estado administrados pela tecnoburocracia dominante são naturalmente uma arena de conflitos, o quê, se por um lado justifica sua autonomia para que possam representar setores da sociedade civil, é facilmente desequilibrada pela base instável em que se sustenta.

De fato, o controle da atividade regulatória somente é possível através da redistribuição do poder decisório do regulador, ou a partir de ações de controle externo sobre suas atividades. No primeiro caso, vemos que apesar das dificuldades na autonomia administrativa (restrições orçamentárias e de pessoal), o regulador atua com grande concentração de poder discricionário, uma vez que os mecanismos previstos de audiência e consulta pública apenas recolhem contribuições espontâneas de interessados; os conselhos de consumidores, por sua vez, são apenas consultivos e vinculados a estrutura da própria agência, o que facilita a interferência que pode ocorrer na independência de suas manifestações. O custos e benefícios percebidos no processo de institucionalização de uma nova lógica regulatória do Estado é fundamental para compor uma outra lógica de seu funcionamento.

5.2. O Modelo Institucional do Equilíbrio Dinâmico de Forças

O modelo institucional proposto parte do pressuposto que o controle social sobre os mecanismos públicos de regulação econômica deve ser preponderante – o equilíbrio institucional neste contexto se fundamenta quando dota o interesse social de maior peso no jogo regulatório – por isso mesmo, denominado de equilíbrio dinâmico, pois dificilmente pode ser considerado em estado de repouso.

No nosso entender, é impraticável que no contexto institucional existente, se possa imaginar que as agências reguladoras serão eficientes e efetivas apenas a partir da adoção de características preconizadas em modelos regulatórios praticados em países desenvolvidos – autonomia, independência, auto-sustentabilidade financeira etc.

Os problemas de ordem técnica levantados para construção de um novo ambiente regulatório são concretos, como por exemplo, a dificuldade em definir tarifas adequadas, ou ainda, para estabelecer critérios para controlar o poder de mercado das empresas. Mas, existe um aspecto mais relevante para a institucionalização da atividade regulatória, que é o estabelecimento de sua própria credibilidade – pois é dela que virão a estabilidade, o apoio

político, social e a sua legitimidade. As dificuldades crescem, uma vez que a atividade regulatória deve atender tanto aos problemas de ordem técnica quanto os político-institucionais, atuando em um contexto em que em que prevalecem outras influências externas e internas.

A complexidade do ambiente regulatório é uma característica inerente à atividade, não uma variável que pode ser neutralizada pela imposição de novos instrumentais técnicos. No entanto, a literatura sobre a resolução de seus problemas geralmente destaca insistentemente o contexto da assimetria de informação ou mesmo de poder, e da captura, como as maiores dificuldades encontradas para a efetividade do processo regulatório. Com isso, a dimensão técnica sempre ganha maior destaque – quando se discute a importância da independência e da autonomia do regulador, é a questão da assimetria e da captura que se procura minimizar.

A proposta aqui é avançar na complexidade deste quadro analítico da questão regulatória, com base nos diversos pontos levantados tanto pela teoria institucional quanto pelo Regulacionismo francês. As bases para este novo quadro conceitual podem ser elencadas:

1. Partimos das características das instituições, uma vez que estas garantem particularidades que distinguem as organizações e outros arranjos sociais, como estabilidade, legitimidade, credibilidade, influência etc.
2. Cada uma destas características pode ser desdobrada em novas variáveis, que darão a medida de institucionalização; enquanto as características dizem respeito a qualquer organização considerada como uma instituição, as variáveis identificadas devem se referir especificamente à atividade regulatória e conseqüentemente, às agências de regulação.
3. As etapas da institucionalização, como a codificação, representação, replicação, externalização e objetivação de novos valores e práticas, definem variáveis relevantes (temporalidade, extensão do poder, tipos de ação etc.).
4. Os pilares institucionais – regulativo (ou coercitivo), normativo e cognitivo precisam ser considerados integralmente, pois não são excludentes na institucionalização do ambiente regulatório.
5. O perfil dos agentes envolvidos em geral define os mecanismos dominantes de institucionalização – a disciplina, a dominação, o significado etc.

O modelo, portanto, parte de um das vertentes da teoria institucional está na atenção dada aos processos de construção do sentido e o papel dos mitos racionais, como fontes estáveis para a ação de organizações e indivíduo. Processos institucionais moldam debates políticos, ao criar e sustentar percepções da realidade econômica e social que são freqüentemente ambíguos, negociados e contestáveis, ao mesmo tempo em que a sua interpretação está imersa em padrões pré-existentes de pensamento, percepção e ação. Assim, crenças, convenções, verdades e a linguagem podem manter discussões restritas em pressupostos e modelos que atuam contra uma solução integral das questões postas pela atividade regulatória.

São bem conhecidos os três modelos institucionais de Scott (2001) que ele chama de pilares regulativo, normativo e cognitivo³⁰⁸. Apesar de reconhecer que uma abordagem analítica importante poderia ser construída a partir do entendimento destas arenas institucionais como interdependentes, que se reforçam mutuamente (Scott, 2001, p. 34), no desenvolvimento de sua análise acaba por tratar estas três vertentes como diferentes escolas institucionais, isolando-as mais ainda, e enfraquecendo o potencial explicativo de dúvidas quanto a fatores que levam a difusão de práticas e estruturas organizacionais, se são pressões cognitivas, normativas ou coercitivas que determinam o isomorfismo institucional. Há uma tendência a reificar estas distinções, e esta interpretação da independência dos diferentes processos de institucionalização em geral tem sido pouco produtiva.

A interdependência e complementaridade entre estas três formas de institucionalização dá conformidade a uma abordagem que permite analisar as instituições complexas em seus diferentes níveis construtivos. No entanto, a proposta aqui não é uniformizar a visão específica que as diferentes abordagens institucionalistas, como vimos, tem quanto a questão institucional (mesmo porque, algumas delas tem visões diametralmente opostas), mas aplicá-las de acordo com os aspectos específicos analisados.

Temas relacionados com o poder e influência de forças institucionais ao longo do tempo, como surge o consenso (ou submissão) às forças institucionais, como e porque algumas organizações resistem às influências que a levariam ao isomorfismo, enquanto outras sucumbem; qual o papel de atores institucionais na criação e redefinição de agendas

³⁰⁸ Os aspectos regulativos das instituições são baseados em sanções legais, que faz com que as organizações e indivíduos sigam regras de comportamento ou padrões de ação; os normativos baseiam-se em fundamentos morais, adotados por organizações e indivíduos por conta de obrigações sociais; e, os aspectos cognitivos se referem a construções coletivas da realidade social, tanto consideradas como fatos 'concretos', como a identidade social criada pela linguagem, como abstratas, como as crenças, mitos e outras regras incorporadas na atividade pública que permitem que os eventos ocorridos possam ser classificados.

políticas e sociais, por exemplo, assim como, as micro-motivações institucionais, como a disputa simbólica e estratégica por legitimidade, podem ser investigados em um mesmo campo organizacional. Resta ainda, não há dúvida, necessidade de saber muito mais sobre a lacuna entre a projeção racional e o reconhecimento de uma instituição como tal, o conflito e compromisso inerente em sua construção e poder de influência. Inúmeros obstáculos restam sobre a 'verdade' institucional.

O inter-relacionamento entre estas três abordagens institucionais, analiticamente distintas, mas totalmente concretas na prática cotidiana de indivíduos e organizações, é a base para entendermos o quadro institucional e as possibilidades de mudança e evolução do papel de regulação do Estado.

Esta inter-relação entre aspectos cognitivos, normativos e regulativos varia em diferentes proporções, que por sua vez geram diferentes visões sobre o processo de institucionalização do ambiente regulatório e de mudança institucional para a adoção de mecanismos regulatórios que considerem efetivamente a relação Estado-sociedade. Nesta abordagem proposta, a combinação entre estes 'pilares' institucionais é a fonte da durabilidade e solidez de padrões institucionais pré-existent e da fragilidade e vulnerabilidade do modelo proposto, sujeito a questionamentos, intervenções, desconhecimento por parte da população etc. A partir da avaliação dos três pilares institucionais, podemos verificar que a fragilidade em uma das bases de sustentação do modelo, sua legitimidade – somente pode ser compreendida considerando-se sua tríplice natureza: legitimidade técnica, legitimidade política e legitimidade social.

Modelos institucionais apenas fundados em aspectos regulativos se apóiam somente nas regras governamentais e nas restrições legais; já modelos baseados em aspectos normativos reconhecem a influência exercida por outros padrões e regras muitas vezes não tão explícitos, como as inerentes a algumas atividades e profissões; e, os modelos cognitivos de uma instituição reforçam a natureza determinante da realidade social – aspectos e ações que acontecem em um contexto amplo (e pré-existente) de significados simbólicos, crenças, convenções e categorias sociais. Cada um destes três modelos que criam e moldam as instituições, possuem elementos que podem ser compartilhados; por exemplo, embora as regras governamentais e normas jurídicas componham o quadro visível de uma instituição baseada no seu papel regulativo (coercitivo), na prática, sua efetividade só pode ser alcançada com o apoio de aspectos normativos e cognitivos, que de fato, formam a sua base de sustentação social, política e principalmente, da influência ideológica que possa exercer para atingir seus propósitos. O uso apenas de seu poder coercitivo faz

com que seja reconhecido, mas não legitimado.

Somente considerando os três aspectos institucionais é possível explicar como as instituições podem restringir, moldar, modificar e mais ainda, dar sentido e reconhecimento às ações e atitudes de atores e agentes sociais. Assim, as instituições atuam ao mesmo tempo como limite e incentivo à ação, pois nenhuma delas existe em um “vácuo institucional”; aquelas já existentes, que possuem suas próprias características – crenças, mitos, valores e regras, limitam a capacidade dos atores a atuarem exatamente da forma como programado (Campbell, 1997), mas ao mesmo tempo podem levá-los a agir para alterar os arranjos, novos ou prévios. Estudos que combinam estrutura e ação aprofundam o foco na fonte desta programação e articulação institucional, já exploram *como* os atores definem os problemas políticos e econômicos que confrontam, pois assim de define quais são as soluções institucionais (e políticas) sobre as quais pode se lançar mão (Creed & Scully, 1998).

Como vimos, o contexto institucional provê os “*blocos construtivos racionalizados*” (Meyer & Rowan, 1991), elementos formadores de uma realidade específica, como arranjos sociais, políticas, práticas e regras aplicáveis para a construção das organizações formais que apresentam padrões perceptíveis (os mitos racionais) que garantem sua legitimidade frente aos demais integrantes do mesmo campo organizacional. Embora a noção de isomorfia e dos mitos racionais seja questionável para diversos setores e atividades (conforme apontam alguns autores, como Kraatz, 1996 e Greenwood & Hinings, 1996), para as organizações públicas e contextos que envolvem atores governamentais, esta parece ser sua realidade.

As regras institucionais moldam as prescrições sobre como a sociedade funciona (ou deveria funcionar), e definem o sentido, identidade e legitimidade do que é considerado como o padrão e forma adequados para as atividades econômicas, políticas e sociais (Meyer, Boli, & Thomas, 1987); esta constatação enfatiza que as regras e a realidade impostas dificilmente geram novos contextos e dinâmicas institucionais, pois a tendência é que haja conformidade a aspectos profundamente inseridos na realidade econômica e social. O contexto institucional provê os elementos culturais necessários na formação e reprodução das estruturas centrais e nas ações de atores organizacionais (Hoffman, 1999); desta forma, os processos institucionais são centrais na construção e limitação da ação social econômica e política.

As restrições institucionais – que geram o imobilismo, a preservação de padrões não desejados e a resistência a transformações tópicas – possuem múltiplos níveis, pois envolvem organizações, sistemas políticos, setores produtivos, arranjos governamentais

etc., e múltiplos aspectos, em função da inter-relação dos aspectos regulativos, normativos e cognitivos. Este imobilismo geralmente está imerso, inserido nas estruturas das relações sociais, dinâmicas de poder, práticas culturais e cotidianas, que mantêm os arranjos institucionais existentes.

O desafio que sempre se coloca para a abordagem institucionalista está em definir os meios que possibilitem o surgimento de novos aspectos institucionais, em um processo intencional de construção e (re)desenho. Assim, uma nova lógica para o papel regulador do Estado proposto considera que apenas com a adoção de mecanismos que interfiram em todos os aspectos do processo de institucionalização, não apenas os baseados os coercitivos, como seria o mais óbvio. As dificuldades para a definição de uma nova dinâmica regulatória certamente se vinculam à existência de uma limitação cognitiva nos pressupostos políticos e ideológicos adotados, uma vez que apenas considerou que o conhecimento especializado de ferramentas de regulação econômica e a conformidade a modelos adotados em países desenvolvidos, poderiam garantir sua institucionalização.

Para superar esta simplificação da realidade, é importante que as limitações institucionais inseridas em aspectos específicos do modelo regulador em vigor sejam examinados em suas três vertentes. Em cada caso, pode-se ilustrar mecanismos pelos quais o modelo agora em funcionamento contribui para a definição do aparente descompasso entre sua proposta original e sua atual prática. Suas limitações institucionais estão inseridas em arenas concretas de negociação, que fazem parte do modelo de regulação implantado a partir do PDRE.

A efetividade de um ambiente regulatório precisa ser analisada (e portanto prescrita) a partir de três *padrões de regulação*, cada uma delas compostas de elementos específicos – portanto, um processo de *institution-building* deve considerar a integração das seguintes macro-variáveis:

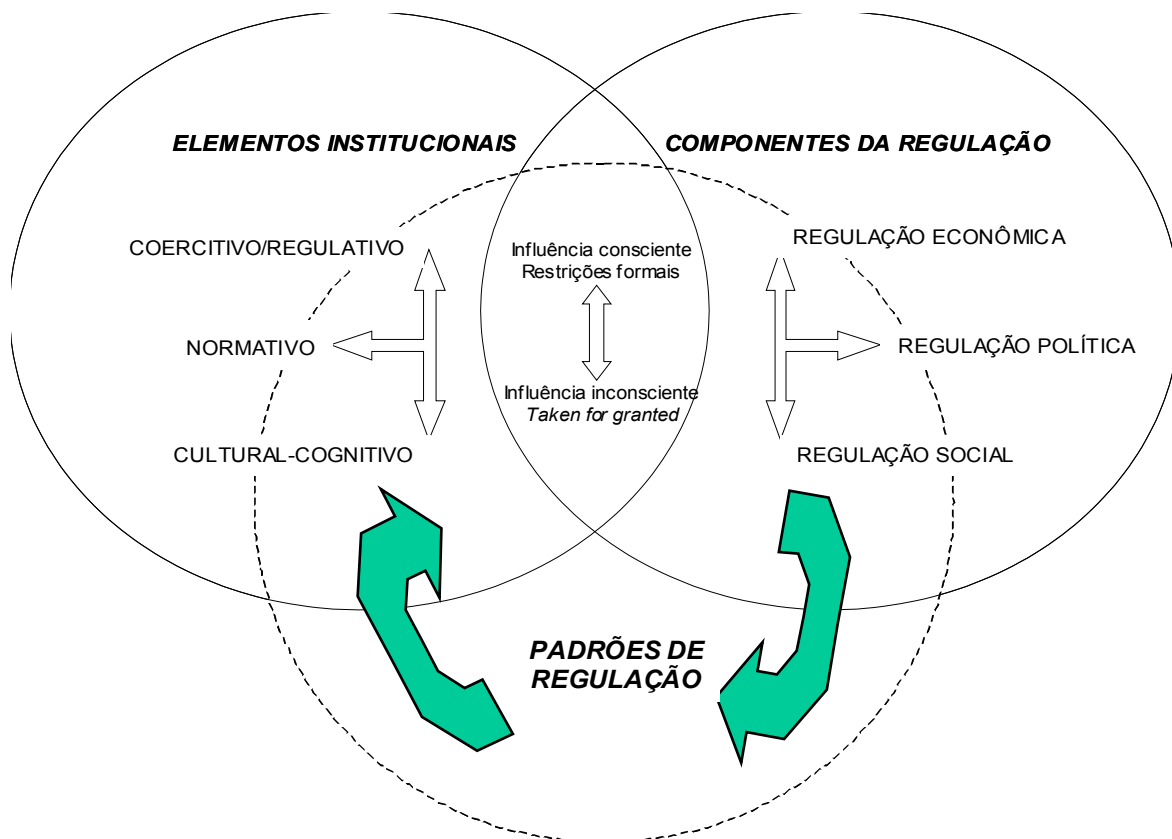
1. *padrões de regulação econômica*: princípios e abordagens adotadas para a definição de mecanismos e instrumentos de interferência pública na atividade econômica (controle de preços e tarifas, interesse público, garantia do equilíbrio econômico-financeiro, controle das receitas, incentivo à eficiência, grau de interferência nas operações, controle da qualidade dos serviços, volume de investimentos, regras para o mercado concorrencial e monopolista etc.)
2. *padrões de regulação política*: estabilidade democrática, capacidade de implantação de políticas e programas, controle de resultados, equilíbrio entre

poderes e instâncias governamentais (práticas de governança, responsabilização pelas ações e programas governamentais, definição de indicadores adequados adequados, controle efetivo de resultados)

3. *padrões de regulação social*: direitos da cidadania e princípios coletivos (fortalecimento da capacidade de organização, mecanismos de participação e transparência em assuntos e decisões de interesse público)

Os elementos que compõem cada um dos padrões básicos de regulação sofrem diferentes pressões e influências que moldam o processo regulatório. Todos estes padrões e portanto seus elementos, sofrem influências institucionais de *ordem coercitiva, normativa e cognitiva*; no entanto, é certo que a distribuição e peso destas influências varia em cada uma delas. Não há juízo de valor nestas influências, ou seja, uma maior influência coercitiva, por exemplo, tanto pode significar a necessidade de imposição legal de uma determinado padrão, ou a prevalência de práticas historicamente legitimadas. A figura a seguir esquematiza estas relações:

Figura 11 – Modelo de interação entre elementos institucionais e padrões de regulação



fonte: elaboração própria.

Os padrões de regulação em geral sofrem alguma forma de pressão coercitiva, que induzem o cumprimento de regras formais, sob pena da imposição de sanções. No entanto, grande parte de seus demais componentes carregam significados simbólicos e culturais que precisam ser levados em consideração. Legalmente, ou através de outras formas de coerção, poder-se-á verificar se os agentes econômicos regulados cumprem os padrões técnicos, critérios econômicos, metas de investimento da atividade e assim por diante; embora possamos considerar que a institucionalização destes padrões atende a uma lógica coercitiva, o grande diferencial para melhor entender e portanto, interferir nos padrões de regulação está em *considerar os mecanismos que garantem sua sustentação simbólica, influenciada pelo aspectos institucionais normativos e cognitivos*.

A configuração de cada um dos padrões de regulação impacta na definição, comportamento e nas medidas possíveis para alterar o comportamento dos atores e agentes envolvidos. No caso das empresas reguladas, o impacto maior, evidentemente se dá pelos padrões de regulação econômica; a relação com o órgão regulador incorpora-se ao seu dia a dia, mas como descrito no Capítulo 4, itens 4.3.2. e 4.3.3., nos momentos aparentemente mais conturbados, como na revisão tarifária periódica, percebe-se o estabelecimento de uma relação simbiótica com o regulador, quando o processo de revisão passa a servir de veículo para legitimar os ganhos do regulado e distribuir os ganhos de eficiência aos consumidores.

Apesar de cumprir cláusulas legais e seguir procedimentos difundidos e 'normatizados' por outros países mais avançados, existe uma relação cognitiva na qual o ritual do processo de revisão une as partes, regulador e regulado, em uma relação de necessidade mútua, obtida pela criação de uma ordem simbólica que cria uma imagem de atores envolvidos em uma arena de negociação que se materializa em notas técnicas, contribuições formais, audiências públicas, números (em percentuais de reajuste e fatores X). O papel do regulador é o mais suscetível à desestabilização, pois precisa manter (ou criar) a imagem de defensor do interesse público (que o legitimaria frente à sociedade como um todo), mas ao mesmo tempo que precisa garantir o equilíbrio financeiro das empresas.

Os órgãos de regulação são suscetíveis, é claro, aos padrões de regulação econômica, pois a partir destas regras toda sua operação é estruturada e a base para sua legitimidade fundamenta-se em influências normativas, a partir da adoção de experiências bem sucedidas inspiradas em experiências importadas' de outros países (no caso, do modelo inglês). No entanto, o padrão que mais impacta em seu processo de institucionalização são as regras de regulação política, pois no limite, justificam ou não sua existência. Até a estabilidade de regras democráticas estáveis acaba por colocar o regulador em evidência,

por sua não sujeição a estruturas públicas tradicionais. Na verdade, sua manutenção como um órgão técnico independente não seria mais necessária caso suas atividades e decisões fossem monitoradas por mecanismos de regulação social, como a garantia à transparência e participação de cidadãos nos processos de tomada de decisão. O cidadão-consumidor, ao contrário do que seria lógico, precisa recorrer a imposições de ordem legal (coercitivas) para garantir seu espaço no processo regulatório.

Se tivéssemos que resumir as características da atual estrutura regulatória no Brasil, poderíamos destacar apenas alguns elementos da regulação e uma descrição bem fiel seria obtida apenas com dois pontos: a regulação econômica de regras e mecanismos para atualizar preços e tarifas, com a definição de regras concorrenciais (conforme setor); e, regulação política, na qual a legitimidade da atividade subordina-se à autonomia do regulador. Ou seja, o quadro regulatório, atualmente se baseia nos padrões econômicos (majoritariamente) e políticos. Podemos afirmar, de acordo com os pressupostos que fundamentaram o processo de desestatização de meados dos anos 90 e o começo da atual estrutura regulatória, que a motivação guiada pela eficiência econômica, aliada ao valor positivo atribuído ao conhecimento técnico, e não político, justifica tal predomínio.

Outros aspectos da estrutura reguladora são importantes para as posições aqui propostas:

1. A organização da atividade reguladora é baseada na compartimentalização dos setores regulados, modelo que se perpetua com a criação dos órgãos reguladores concebidos no início do processo; esta setorialização acontece na esfera federal, mas não há o mesmo padrão na esfera estadual, que aparentemente acomodou-se de acordo com a capacidade de cada estado em estruturar novos órgãos públicos (recursos orçamentários e principalmente pessoal capacitado para executar a atividade). Como já discutimos anteriormente, não há nenhuma tradição no setor público brasileiro em atuar de forma integrada – ademais, a tendência ainda observada na área governamental em criar novas estruturas organizacionais como solução de efetividade.
2. Além da compartimentalização dos setores, não houve um modelo 'padronizado' para as agências reguladoras; setores foram privatizados antes da definição do modelo regulador, e é consenso que existem desequilíbrios institucionais e organizacionais entre as agências reguladoras. Esta situação provavelmente foi agravada pela descontinuidade no PDRE no segundo mandato FHC – há uma evidente mudança redução no ritmo das mudanças preconizadas, e a prioridade se volta para as políticas macroeconômicas e o ajuste fiscal. Na verdade,

grande parte do se pretendia enquanto autonomia e independência, apesar de formalmente instituído, não se cumpriu (em termos de dotação de recursos orçamentários e financeiros, por exemplo). Ou seja, apesar da implantação recente, o processo de institucionalização foi completamente marcado por abalos consideráveis.

3. Embates jurídicos marcam as decisões das agências; não há consenso entre juristas inclusive quanto a legalidade deste novo ente público autônomo – a figura de autarquia especial diz respeito a diferenciações atribuídas às agências que foram sistematicamente questionadas – emprego público, por exemplo, assim como algumas de suas decisões, que foram objeto de questionamento legal.(ANP vs. Petrobrás, por exemplo).
4. A inexistência de quadros especializados nos setores regulados em número suficiente fez com que grande parte dos técnicos das antigas empresas estatais privatizadas e funcionários ministeriais fossem absorvidos pelas novas agências – não se pode nem qualificar esta situação de 'choque cultural', uma vez que, o que aconteceu foi a migração de um quadro cultural estabelecido para um novo órgão – será que se criou uma nova cultura reguladora?
5. Foco nas ações punitivas, justificado pelo temor da 'captura' e como forma de estabelecer um patamar de credibilidade política, mais do que técnica (será que criou um tipo de relação de adversário entre indústria e governo?) Este tipo de relação adversária apóia a crença de que a regulação governamental e as decisões da indústria não conseguem chegar a uma solução ganha-ganha, no máximo, de soma zero.
6. A ênfase na regulação concentrou-se apenas em seus aspectos econômicos

Estes aspectos apontados definem um modelo regulador a) setorializado (segmentado), b) despadronizado, c) juridicamente contestável, d) pouco qualificada, e) punitiva e f) economicista, permitem seu entendimento geral, da natureza da regulação e soluções adotadas, além do inevitável descompasso entre governo, indústria e cidadãos. Esta é a base dos aspectos coercitivos e normativos da instituição de regulação de serviços e atividades desestatizadas no país³⁰⁹. A mudança nestes pontos passa, no entanto, por grande transformações nos aspectos cognitivos envolvidos.

³⁰⁹ Aparentemente, hoje este modelo chegou a um impasse, pois passa pelo questionamento sistemático do novo governo federal

Embora os padrões de regulação econômica possam forçar o comportamento de regulados, a ênfase apenas nos aspectos coercitivos perpetua as percepções existentes sobre a atividade, ou seja, de que se trata de uma atividade de cunho iminentemente técnico, complexo, e que deve ser conduzido por especialistas do setor – uma vez que nesta relação regulado – regulador, considera-se o primeiro como detentor de informações que não serão repassadas ao regulador (assimetria de informações). Apesar de representar um fato concreto – ao regulador se coloca sempre a insolubilidade desta situação, somente passível de medidas que reduza o *gap*, mas que efetivamente não se resolvem a falha (interesses mutuamente exclusivos). Trata-se de um fato que já se incorporou cognitivamente ao discurso da regulação

Padrões são apoiados por lógicas conflitantes e atividades simbólicas; para alterar o sentido por detrás destes padrões e reduzir as tensões que existem entre tais ordenamentos e os processos organizacionais, é preciso mudar os aspectos normativos e cognitivos nos quais eles estão baseados. No fundo, um padrão é um artefato construído por uma cultura regulatória, estruturas e tradições. Mas os aspectos cognitivos que existem são baseados em um conjunto de verdades, rotinas organizacionais, políticas, e práticas que vem se acumulando ao longo das últimas décadas, quando ressurgiu a literatura sobre a regulação sob o ponto de vista econômico, especificamente, aquela que justificava a desregulamentação de todas as atividades econômicas.

Como readaptar estes modelos a uma realidade que busca fortalecer o papel do Estado, ao mesmo tempo em que o embasamento teórico adotado responsabiliza mercado e governo? Não há na literatura discutida para regulação econômica alguma alternativa que consiga ir além da relação agente-principal, escolha racional, captura, custos de transação e estabilidade das regras regulatórias.

Quebrar tal estrutura certamente irá requerer atenção a aspectos regulativos que são influenciados diretamente por definições políticas, mas também por estes aspectos cognitivos que perpetuam uma concepção prática da atividade regulatória que impossibilita a aproximação do regulador tanto com o ambiente político, mas também impede a participação social na definição das regras regulatórias – uma vez que se trata de assunto de natureza técnica, impossível, portanto, combinar mecanismos participativos *ex-ante*, ou com papel decisório.

Normas e regras mantidas institucionalmente na forma de padrões de operação padronizados, melhores práticas internacionais, ou mesmo, regras práticas, dão apoio a pressupostos disseminados sobre a preocupação exclusivamente econômica da regulação.

A objetividade e a complexidade da atividade de regulação econômica baseiam-se também em pressupostos cognitivos que subestimam ou desqualificam a participação de elementos estranhos ao processo -racional e técnico. O objetivo é o equilíbrio econômico, a eficiência da operação – que uma vez obtido, favorecerá o consumidor (cliente do serviço, e não um cidadão interessado em participar do processo)

Duas armadilhas institucionais são identificáveis no desenvolvimento destas 'verdades' do setor:

- a crescente perda de legitimidade da atividade regulatória, percebida pela população como sendo dominada por interesses que não se identificam com os interesses públicos em geral; e,
- a tendência a formulação de políticas de curto prazo, pois geralmente as pressões do mercado não conseguem sincronizar com o horizonte governamental, que naturalmente deve ser de longo prazo, especialmente ao tratar de regras, normas e políticas de infra-estrutura³¹⁰. No petróleo e no gás natural, por exemplo, parte das receitas auferidas pelas empresas reguladas (ou pelos fundos setoriais, que não foram totalmente aplicados por conta do equilíbrio fiscal – mas falta uma visão de longo prazo para aplicação destes recursos, isto é evidente.

Qualquer tentativa para encontrar soluções alternativas neste ambiente puramente econômico representará um desafio frente às “verdades” indiscutíveis do mercado e dos procedimentos legais. Soluções integrativas irão requerer um esforço conjunto para solucionar tais dilemas, que demandará, entre outras medidas, a quebra do tal insulamento técnico, para que a interação entre diferentes atores de fato aconteça. Diferenças funcionais e responsabilidades organizacionais podem impossibilitar tais oportunidades, pois mesmo que as fronteiras estruturais sejam quebradas, a percepção cognitiva de que os objetivos econômicos, sociais e políticos são questões totalmente distintas, pode se perpetuar se forem mantidas medidas e indicadores de desempenho, critérios de processos e outras ferramentas usadas para avaliar resultados corporativos privados, mas que não são adequadas para o setor público.

³¹⁰ Trebing, 2001.

5.2.1. Medidas para superar barreiras institucionais

Grande parte das prescrições para resolver as atuais dificuldades entre a visão economicista e a política-social poderia focar no que se chama de 'mudança nas estruturas de pensamento' individuais, organizacionais e institucionais. Na perspectiva institucional, tais estruturas são o resultado de lutas políticas, aprendizado organizacional, especialização técnica, pressões externas e práticas rotineiras e cotidianas – todo o conjunto de condutores da ação reguladora. Grande parte delas são duráveis, inseridos em crenças individuais e coletivas, construções 'lógicas' que refletem o conjunto cíclico de orientações governamentais e sociais, muitas vezes contraditórias, que formam um senso comum apoiado por 'mitos racionais' que, como vimos, remontam a contextos históricos de nosso passado recente e longínquo.

Todo um conjunto de alternativas, explicações e prescrições sobre as implicações práticas e políticas sobre estas influências institucionais fazem parte de uma etapa muito inicial, onde a ênfase se centra sobre

- ✓ construção de legitimidade através de uma conformidade simbólica,
- ✓ gestão estratégica de impressões e da identidade através de valores culturais;
- ✓ superação de barreiras normativas e cognitivas que trabalham como impedimento a idéia de eficiência de mercado ser obtida com processos regulatórios mais participativos, e de forma mais disseminada,
- ✓ estratégias empresariais para um novo mercado.

É preciso uma visão alternativa para as implicações estratégicas e práticas quanto as influências institucionais que limitam e definem o entendimento geral sobre o assunto. Duas estratégias são fundamentais para superar as barreiras institucionais e direcionar a mudança:

- 1) estratégias que podem funcionar dentro do atual quadro regulatório
- 2) foco na reconfiguração da forma, conteúdo e natureza do debate – enfim, mudar de fato o paradigma vigente.

Entender tais restrições possibilita a construção de um quadro para melhor entender como regimes políticos e campos organizacionais podem ser reconstruídos; atuar nos três aspectos institucionais pode permitir o entendimento que direcione esforços capazes de

resolver o dilema político entre o dilema entre os objetivos econômicos e sociais que são inerentes ao problema da regulação. Duas possibilidades já se avistam: primeiro, os esforços para mudança podem focar em ações pragmáticas que atuem no quadro regulatório existente, de modo a que interesses conflitantes sejam reenquadrados consistentemente com os novos objetivos da regulação, por exemplo, incorporando associações de consumidores já existentes dando-lhes poder de interferir no processo decisório das agências; segundo, deve-se entender este tipo de ação na construção de níveis mínimos de legitimidade social e política, pois uma maior exposição pública do processo pode gerar uma abertura que garanta sua legitimação técnica frente a grupos técnicos da sociedade civil (universidades, institutos de pesquisa etc.). A fusão de interesses em um novo processo certamente aprofundará a tensão em um primeiro momento, mas expõe as questões postas e abre novas possibilidades para a solução de conflitos.

Um segundo esforço de mudança pode focar na reestruturação do quadro existente, identificando possibilidades totalmente distintas de ação no que diz respeito à participação social no processo regulatório, de modo a se criar, mesmo que em períodos mais longos, um novo conjunto de crenças e regras de ação – por exemplo, adotar um esquema amplo de participação popular, como acontece em algumas das comissões reguladoras dos estados norte-americanos. Desta forma, as instituições existentes são expostas e mais sujeitas à uma reestruturação que apóie um novo conjunto de crenças (regras) e ações. Em todas as formas de intervenção institucional, no entanto, destacam-se os múltiplos níveis analíticos que interagem com o quadro regulatório e reforça-se a importância em definir o que está em jogo. Percebemos melhor qual o poder envolvido e necessário para gerar a mudança, a partir da profundidade dos aspectos institucionais que se pretende atingir.

Utilizar um quadro institucional para entender esta distinção entre estratégias direcionadas para remodelar as atuais restrições institucionais na redefinição da agenda política, precisa envolver a criação de novas normas, novos modelos de ação e da base de conhecimento que define o problema, suas possíveis soluções e as intervenções apropriadas. As ferramentas, habilidades e mecanismos devem se basear em todos os elementos institucionais, nos seus aspectos regulativos, normativos e cognitivos; os aspectos institucionais mais facilmente modificáveis ou contestáveis podem ser equilibrados a partir do reconhecimento do interrelacionamento que existe entre aspectos dos três aspectos institucionais. Os esforços de mudança devem acontecer para que atuem em alterações deliberadas nos aspectos regulativos e normativos das instituições, uma vez que estes são *“produtos da definição humana, resultado de ações propositivas de indivíduos*

instrumentalmente orientados” (DiMaggio & Powell, 1991, p. 8, tradução nossa) , abertos, portanto, à manipulação e mudança. Distintamente; a alteração de elementos institucionais cognitivos se deve dar através da ação direta sobre os indivíduos. Sua influência não é sempre facilmente perceptível, uma vez que são consideradas como verdades, 'mitos racionais' e geralmente são mais sutis na influência sobre o discurso e no impacto sobre a efetividade das ações – em uma extensão que extrapola geralmente a vontade manifesta dos atores.

A abordagem proposta deve tratar os 'mitos racionais' como sendo estáveis, mas procurar conhecer sua lógica ou modelo dominante. Há poucas situações nas quais somente um modelo cognitivo prevalece – embora geralmente exista um que domina ou se sobrepõe aos demais. Deve-se reconhecer a natureza política e cultural de tais modelos, mesmo que aparentemente estejam à margem do tema político e social em questão. Reconhecer que as estratégias cognitivas envolvem a identificação e apoio a modelos alternativos, mobilização novos quadros que questionem os existentes, por meio de quadros aproximativos ou por analogias, pode ajudar a redefinir os termos da discussão e criar opções e alternativas.

Fica evidente as implicações temporais de uma e de outra alternativa. A mudança que mantém o quadro institucional pode ser de curto prazo, mas atingirá apenas os limites dos aspectos regulativos e normativos das instituições. Nas ações de curto prazo, pode-se propor a incorporação de aspectos cognitivos (questionamentos sobre os tais mitos racionais) nas instituições econômicas, sociais e políticas já existentes, que predominam na interação organizacional e individual. Esta estratégia compartilha características já padronizadas de participação popular, audiências públicas e ouvidorias – ou seja, reenquadra a questão participativa no contexto existente, e requer apenas mudanças nos aspectos normativos e regulativos das estruturas institucionais, que não desafiam os aspectos cognitivos.

A reestruturação de todo o sistema vai demandar um horizonte de longo prazo para se completar, pois envolve desafios e mudanças mais radicais nos aspectos regulativos e normativos, que tenham a intenção de alterar crenças e verdades que integram aspectos institucionais cognitivos.

5.2.2. Estratégias para redefinir o debate político sobre regulação

O desafio aos aspectos cognitivos das instituições vigentes configura uma estratégia baseada na noção de que a integração da questão regulatória na vida cotidiana das

peças, nas estruturas sociais e econômicas não muda por conta do discurso tecnicista e portanto, pelo distanciamento do debate do dia a dia da população. Vimos todas as abordagens da regulação econômica que definem a interação existente entre regulador, regulado e governo. A questão regulatória não diz respeito apenas a definições econômicas – tarifas, concorrência, investimentos etc. – são serviços ou atividades que foram desestatizadas, mas algumas que continuam como propriedade da união (gás, petróleo e outros recursos naturais e minerais) ou estratégicas para programas de inclusão social e desenvolvimento regional, por exemplo. Trata-se da possibilidade de interferir de forma mais efetiva em questões pertinentes à definição de políticas públicas, que impactam na sustentabilidade a longo prazo da sociedade e portanto podem ser interpretadas como um sinalizadoras de mudanças dos atuais patamares de desenvolvimento.

A redução de barreiras institucionais envolve 'desaprender' o que foi sendo absorvido pela sociedade brasileira ao longo dos séculos de sua história, e inserido nas estruturas sociais e políticas, nos discursos e nas práticas, e no conjunto de mecanismos públicos hoje em prática. A concepção das políticas públicas preserva sua face autoritária, assim como os mecanismos econômicos existentes – e assim a participação popular passa a ser incompatível na discussão de assuntos de natureza técnica, que demandam especialização e uma racionalidade que não faz parte do dia a dia do cidadão 'comum', mas que recebe toda a sorte de medidas e decisões que impactam no seu cotidiano.

O que a regulação de serviços e bens públicos tem a ver com a exclusão social? Quebrar a verdade estabelecida e perpetuada pelas instituições pode criar ação onde hoje há somente inércia social. Questionar o saber estabelecido pode gerar resistência ou alavancar mudanças de fundo, somente possíveis com a ruptura institucional e questionamento de mitos racionais que perduram, mesmo que somente a longo prazo.

Trabalhar com os sistemas existentes – reformulando o modelo econômico e político dos setores – limita o leque potencial de mudança que poderia se refletir em outros aspectos – na inclusão social. Desafiar o sistema institucional vigente guarda a possibilidade de romper diversos obstáculos. É uma estratégia similar a outras transformações sociais fundamentais como a construção social da liberdade individual na cultura ocidental (Hoffman, 1999), ou a emergência do auto interesse como valor orientador do comportamento humano – base para as recentes mudanças neoliberais.

Alterar as estruturas institucionais e romper com mitos autoritários de superioridade (técnica ou social) requer uma reavaliação dos fundamentos éticos da lógica economicista. Ao desafiar instituições tão fundamentais – a natureza autoritária da sociedade brasileira –

certamente as resistências serão crescentes, pois a mudança ameaça os modos introjetados e agir e pensar.

Certamente mudanças desta monta vão gerar instabilidade em regras regulatórias. Mas qual é a efetividade da atual estabilidade das regras? *“As organizações precisam mais do que recursos materiais e informações técnicas se quiser sobreviver e prosperar no ambiente social. Elas precisam também de aceitabilidade e credibilidade”* (Scott, 2001, p. 58, tradução nossa) – ou seja, de legitimidade³¹¹. Embora a teoria institucional se apóie em símbolos, sentidos e regras, *“é essencial que não se perca de vista que são os atores institucionais que criam e aplicam estes símbolos, interpreta estes sentidos e formula, se submete e modifica estas regras”* (Scott, 1994, p. 15, tradução nossa).

Neste sentido, procuramos chamar a atenção para a necessária inter-relação existente entre as macro-relações institucionais e seu reflexo nas micro-dinâmicas institucionais; o equilíbrio dinâmico entre estas duas ordens depende da aderência entre suas práticas.

³¹¹ Suchman (1995, p. 574, tradução nossa) define legitimidade como uma *“percepção generalizada ou pressupostos que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de sistemas socialmente construídos (quadros institucionais) de normas, valores, crenças, e definições (...) legitimidade é generalizada, mais do que uma avaliação específica, mas possui objetividade, ainda que criada subjetivamente.”* Ainda, a legitimidade não é como mais um recurso organizacional, mas uma condição que reflete uma consonância percebida com regras e normas consideradas relevantes. Não se pode então combiná-la ou transformá-la para que produza outro tipo de resultado (que não este reconhecimento), pois se trata de um valor simbólico.

6. CONCLUSÕES: QUAL É O MODELO IDEAL, QUAL É O MODELO POSSÍVEL?

O presente trabalho teve por objetivo fundamental aprofundarmos o seguinte pressuposto: a estruturação do novo papel regulador do Estado depende da construção e fortalecimento de sua relação com a sociedade. Assim, é essencial que as novas agências reguladoras federais, criadas a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, desenvolvam mecanismos efetivos de participação pública e controle social para suas ações e em seu processo de tomada de decisão, de modo a incorporá-las na construção do arcabouço regulatório.

Para tanto, as agências reguladoras são organizações (ou mesmo *campos organizacionais*³¹²) a serem reconhecidas como *instituições* – estruturas sociais compostas de elementos culturais, normativos e regulativos, que em conjunto com atividades e recursos associados, provêm estabilidade e sentido à vida social³¹³, e, conseqüentemente, legitimem a nova atividade regulatória do Estado.

Dois pontos podem ser destacados nas análises produzidas, quanto ao papel regulador do Estado e quanto aos pressupostos adotados nos processos de reforma do aparelho estatal:

1. a atividade regulatória de serviços públicos e/ou atividades econômicas consideradas estratégicas para o país deve ter como finalidade intrínseca, aliar a sustentabilidade econômica com o aumento e disseminação do bem-estar social; e,
2. todos os recentes movimentos de reforma e revisão do aparelho estatal, inclusive o mais recente Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, consideraram que a obtenção de uma maior eficiência econômica (e outros critérios privados preconizados para ‘modernizar’ a atividade pública) naturalmente conduziria a correção de desigualdades sociais e regionais³¹⁴.

Na prática, as primeiras experiências mostram que a fixação apenas de critérios de eficiência econômica não necessariamente guardam relação causal com o desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a principal hipótese da tese foi construída sob o pressuposto

³¹² “Por campo organizacional queremos dizer aquelas organizações que, agregadas, constituem uma reconhecida área de vida institucional: fornecedores-chave, consumidores e produtores, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou bens similares” (DiMaggio & Powell, 1991, p. 64-65, tradução nossa).

³¹³ Scott (2001).

³¹⁴ Conforme afirma seu principal documento: [...] “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado (sic.) da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. [...] É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência [...]” Presidência da República (1995, p. 9-10).

que a atividade regulatória, sob responsabilidade das agências reguladoras federais, somente poderá ter efetividade a partir da incorporação explícita de novos mecanismos ampliados de controle social, para que se possa atender sua função precípua de ordenamento, monitoramento e avaliação dos serviços públicos recém privatizados. Algumas evidências correlatas confirmam a hipótese principal:

- ✓ Há falta de aderência institucional do modelo regulatório ao contexto público das empresas estatais privatizadas, órgãos ministeriais e das próprias agências, que mantiveram grande parte da lógica anterior de funcionamento, e também ao contexto privado, que transitam com dificuldades em um ambiente concorrencial.
- ✓ A fragilidade do modelo regulatório adotado para o país decorre de deficiências em sua concepção, ao não levar em consideração as recomendações desenvolvidas a partir da análise de processos semelhantes em outros países, e também, pela ausência de mecanismos robustos de legitimação política e social frente a um contexto institucional dinâmico.
- ✓ A baixa efetividade do atual sistema regulatório coloca em questão a própria existência de agências reguladoras setoriais, pois tais mecanismos poderiam se apoiar igualmente no fortalecimento dos núcleos formadores de políticas públicas (Ministérios) e nos mecanismos de mediação de conflitos do mercado (CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, SAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico etc.) e de controle social já existentes (ouvidorias, órgãos de proteção ao consumidor como PROCONs etc.).

Aspectos analisados ao longo do trabalho fortalecem as evidências acima mencionadas:

- ✓ a proposta de criação das agências reguladoras não passou por um processo de amadurecimento no poder executivo, o que prejudicou a definição de questões importantes, como seus limites de atuação, relacionamento com demais órgãos, refinamento de seus objetivos específicos etc.
- ✓ há indefinição e sobreposição de papéis entre formuladores e executores de políticas públicas, conforme o discurso e as ações de diversos dirigentes públicos no último período de governo federal.
- ✓ houve descontinuidade no processo de aperfeiçoamento das mudanças geradas pelo PDRE, sendo significativa a proliferação de novas agências reguladoras ao mesmo tempo em que pontos importantes ao modelo preconizado (autonomia

orçamentária, quadro técnico próprio etc.) não foram suficientemente desenvolvidos, uma vez que as agências reguladoras são autarquias públicas, nos mesmos moldes definidos pelo Decreto-lei nº 200/67 e com todas as limitações que as cercam desde a Constituição Federal de 1988.

- ✓ as agências reforçaram a importância de seu papel técnico, de acordo com a ênfase em suas atividades na regulação econômica dos setores, mas por conta de suas características de autonomia e independência (mesmo que não fossem efetivas), dificultou-se a criação de sua competência política, o que inviabiliza seu papel de mediador no mercado recém privatizado e mais ainda, frente à sociedade.
- ✓ no caso específico da ANEEL, a fragilidade do modelo foi acentuada pela crise energética do país em 2001, que a transformou em um órgão meramente opinativo frente ao papel assumido pelo Conselho de Gestão da Crise de Energia, conduzido diretamente pela Casa Civil da Presidência da República.
- ✓ no caso específico da ANP, destaca-se a dificuldade em se impor frente à estatal Petrobrás, detentora ainda de grande parte do antigo monopólio na cadeia produtiva petrolífera e do gás natural, e portanto, das informações estratégicas do setor.

Estas evidências reforçam a idéia de que as dificuldades enfrentadas pelas agências de regulação estão relacionadas à inadequação e deficiência na concepção do modelo regulatório, tanto na proposição de um novo arcabouço legal, definição das instâncias definidoras de políticas públicas etc., quanto pela inadequação e deficiência no funcionamento organizacional das agências, no que diz respeito à sua estrutura organizacional, ao seu processo interno de tomada de decisão, no repasse de recursos orçamentários, na formação de corpo técnico qualificado etc., que sofrem as limitações e restrições de atuação como qualquer outro órgão público. Ou seja, a flexibilidade e autonomia preconizada pelo PDRE não se consolidou, o que, mesmo sem questionarmos o modelo proposto, é inegável o impedimento a maiores avanços no processo de formação das agências.

Em cada capítulo do trabalho, foram resgatados os aspectos teóricos e desenvolvidas as considerações que culminaram na construção de um quadro analítico específico para a questão reguladora, que também levasse em consideração suas dimensões institucionais. Nossa preocupação no capítulo inicial (Capítulo 2 – Instituições e Regulação: Conceitos e Perspectiva Crítica) foi apresentar um panorama geral com as principais teorias

institucionais e de regulação, não apenas restrito às questões organizacionais. Esta reflexão inicial nos leva a destacar que a convergência proposta entre as teoria institucionais e de regulação só faz sentido caso sejam explicitadas as diversas *visões de mundo* que orientam cada uma delas. A aproximação proposta entre institucionalismo e regulação apropria o contexto das macro-relações sociais do institucionalismo econômico crítico e da abordagem estruturalista da Escola regulacionista francesa; completamos esta aproximação introduzindo o contexto das micro-relações sociais destacado pelo novo institucionalismo organizacional. Assim, estes modelos propostos constituem um primeiro parâmetro analítico da questão regulatória.

O Capítulo 3 – Do Estado de Bem Estar Social ao Estado Regulador, elabora a crítica ao recente processo de reforma gerencial conduzida no Brasil; a partir do próprio contexto institucional de formação do Estado brasileiro, destacamos que as dificuldades enfrentadas nas mudanças propostas tem origem não apenas em falhas na sua operacionalização, mas em sua própria concepção, que desconsiderou características institucionais intrinsecamente arraigadas na relação Estado e sociedade no Brasil.

O Capítulo 4 – O Novo Ambiente Regulatório, descreve os modelos de regulação adotados nos Estados Unidos e no Reino Unido, referenciais para o caso brasileiro. A caracterização do atual estágio de desenvolvimento institucional das agências reguladoras federais do setor de energia, e especificamente, de seus mecanismos de controle social, mostrou as dificuldades encontradas em seu processo de legitimação, em relação aos consumidores e cidadãos. A partir da análise destas agências constatamos sua precariedade no que diz respeito à participação efetiva do cidadão comum e mesmo de outros órgãos governamentais; em um breve levantamento³¹⁵ das audiências públicas realizadas pela ANEEL em 2003, aproximadamente 60% do total de participantes era vinculada direta ou indiretamente com as empresas reguladas.

Apesar dos participantes não terem direito a voto (ou seja, as audiências não funcionam como assembléias ou colegiados e poderíamos imaginar que o número de participantes não constituiria fator decisivo), é esclarecedor no entendimento do atual modelo a participação ativa dos regulados e a linguagem técnica cifrada do regulador, frente a pulverização e desmobilização do outro ator no processo regulatório. Pela nossa observação, mesmo *ex-post*, foi possível perceber a importância da ritualização do processo para o regulador e para o regulado, mesmo com a pouca variação percebida nos resultados da revisão de

³¹⁵Até por conta da necessária transparência que deve permear a atividade regulatória, baseamos os levantamentos nas informações disponibilizadas publicamente pelas agências através de seus *sites* e outros documentos de acesso livre ao público.

tarifas – fundamentalmente, tanto para regulador quanto para regulado, os roteiros do processo já estão definidos, e para sua legitimação, é fundamental o cumprimento completo do ritual. No entanto, papéis e roteiros não tem a mesma clareza para os demais atores envolvidos, consumidores e cidadãos.

O Capítulo 5 consolidou o quadro analítico proposto. A construção deste quadro deve ser entendida a partir de dois patamares distintos de análise: o primeiro, que como vimos, parte do resgate das diversas correntes teóricas institucionalistas e de regulação; o segundo patamar refere-se ao processo de formação da estrutura administrativa e burocrática do Estado brasileiro, firmemente vinculado ao nosso próprio processo histórico (pano de fundo do próprio PDRE) e as constatações decorrentes do próprio funcionamento do atual modelo, especificamente quanto a seus instrumentos de controle social. São referências fundamentais deste segundo patamar analítico a descrição do caso americano e inglês, que evidenciou (entre outros pontos) o seu longo processo de construção e constante reformulação.

O quadro analítico resultante conclui que a efetividade do papel regulador do Estado depende da combinação entre elementos institucionais coercitivos, normativos e cognitivos, com componentes não só de regulação econômica, mas também política e social. Diferentes padrões de regulação podem ser estabelecidos nesta relação, e por isso, destacamos seu equilíbrio dinâmico, pelas forças sociais envolvidas – ou seja, a estabilidade nas regras reguladoras pode ser relativa.

Estas foram as idéias centrais que permitiram apontar para um quadro teórico distinto, no qual procuramos destacar alguns possíveis avanços em relação a um modelo de regulação meramente econômica – a possibilidade de intervenção *ex-ante* para a elaboração e aperfeiçoamento das normas reguladoras dos serviços públicos, foram entendidos como mecanismos essenciais na criação e fortalecimento da *credibilidade da atividade regulatória*³¹⁶ frente aos cidadãos.

Entendemos que, frente às evidências identificadas no próprio exercício dos mecanismos de controle social, as mesmas ocorrem em um contexto idealizado e hiper-racionalizado, no qual valores democráticos foram igualados a um problema de escolha do consumidor. Eventuais alternativas devem se concentrar, portanto, na busca pela reafirmação de um

³¹⁶De forma resumida, podemos dizer que a atividade regulatória demanda, por um lado, mecanismos institucionais que garantam a estabilidade da relação contratual estabelecida com agentes privados; por outro, enquanto organizações públicas, estão sujeitas à responsabilização (*accountability*) de seus atos, tanto frente aos governantes (que delegaram às agências o poder de regular) quanto frente à população (a quem os serviços e atividades reguladas são destinados).

contexto participativo inserido na gestão pública, ou seja, que leve em consideração a necessidade de uma *outra* participação da sociedade.

A visão que dominou com o distanciamento entre política e gestão define administradores públicos como implementadores de políticas (definidas em outras instâncias, quaisquer que sejam) isentos de julgamento de valor e politicamente neutros. Trata-se de uma descrição parcial da realidade – no mundo real, profissionais que atuam no setor público necessariamente interagem com políticos eleitos, cidadãos e outros atores públicos, o que torna fundamental o estabelecimento de referenciais orientados para o atendimento do *interesse público*.

Evidentemente, o retorno a práticas de decisão centralizadas governamentalmente não constituem alternativa viável; a ênfase deve se dar sobre um modelo colaborativo que dê aos cidadãos o conhecimento e as técnicas necessárias para que lidem com estas novas políticas públicas, assim como na promoção de fóruns abertos e não restritivos de deliberação e interferência na definição da mesmas. No modelo proposto, a vontade da sociedade deve influenciar o curso das ações governamentais de forma mais direta, já que pressupõe uma maior participação pública. Apesar de um modelo participativo na administração pública não ser viável em toda estrutura governamental, é possível que ações focadas melhorem a própria qualidade da democracia ao fomentarem um novo posicionamento dos cidadãos. Estas são características de um modelo regulador capaz de fortalecer uma democracia substantiva, ao enfatizar valores relevantes, como a equidade social.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ADAMAN, Fikret; MADRA, Yahya M. Theorizing the "third sphere": A critique of the persistence of the "economist fallacy". *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 36 (4); pp. 1045-1078; Dec. 2002.

AGUILLAR, Fernando H. *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo, Editora Max Limonad, 1999.

ALMEIDA, Fernando Galvão e SILVA, Salomão Quadros da. Considerações sobre o Estado empresário, Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro; vol. 30(5); pp. 24-50; set/out. 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e políticas sociais*. In: Affonso, Rui e Silva, Pedro (orgs.); Descentralização e políticas sociais. São Paulo, Fundap, 1996.

ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thráinn; NORTH, Douglass C. (ed). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ALVESSON, Mats e DEETZ, Stanley. *Teoria Crítica e Abordagens Pós-modernas para Estudos Organizacionais*. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs) Handbook de Estudos Organizacionais - modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. Vol. 1, pp. 227-266. São Paulo. Editora Atlas, 1999.

ALVES, Bianca. A Agência Nacional do Petróleo e o setor de petróleo e gás natural no contexto da Reforma do Estado. In Enanpad. Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração. 2000. (CD-ROM)

AMARAL, Aline Diniz e CALMON, Paulo. O novo ambiente regulatório das telecomunicações no Brasil. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Outubro de 2002.

ANDREFF, Wladimir. La Théorie de la Régulation: entre hétérodoxie et orthodoxie. *La lettre de la régulation*; n. 18; pp. 6-8; septembre 1996.

ANDREWS, Christina W. e KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova*, nº 45, 1998.

ANEEL. Nota Técnica nº 326 de 2002. “Cálculo do fator X na revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica – proposta de metodologia”. Superintendência de Regulação Econômica. Disponível no site <www.aneel.gov.br>, através do link 'audiências públicas'.

ANKARLOO, Daniel. New institutional economics and economic history. *Capital & Class*; London; vol. 1(78); pp. 9-36; Autumn 2002.

ANP. As missões da regulação: lições internacionais e seus desdobramentos para a organização da Agência Nacional do Petróleo. Maio de 1998 (Disponível em <www.anp.gov.br>. Acesso em março de 2003).

ANSART, Pierre. *Ideologias, conflitos e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAUJO, Helena Caetano de; PIRES, José Cláudio Linhares. Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 34(5): pp. 9-28. Set./Out. 2000.

ARESTIS, Philip; and SAWYER, Malcolm. (ed.) *The Elgar companion to radical political economy*. Hants, Edward Elgar Publishing Limited, 1994.

ARMIJO, Leslie Elliot; FAUCHER, Philippe. "We have a consensus": Explaining political support for market reforms in Latin America. *Latin American Politics and Society*; Coral Gables; vol. 44(2); pp. 1-40; Summer 2002.

ARMSTRONG, Mark, COWAN, Simon, VICKERS, John. *Regulatory Reform - economic analysis and British experience*. Cambridge: The MIT Press, 1994.

ASSIS, J. Carlos de. *A Nêmesis da Privatização*. Rio de Janeiro: Mecs, 1997.

AYRES, Ron; CLARK, David. Capitalism, industrialization and development in Latin America: The dependency paradigm revisited. *Capital & Class*; London; vol. (64); pp.89-118; Spring 1998.

BALABKINS, Nicholas W. Schmoller and Althoff at the University of Strasbourg. *Journal of Economic Studies*; vol. 20(4-5): pp. 189-200, 1993.

BALDWIN, Robert and CAVE, Martin. *Understanding Regulation – theory, strategy, and*

practice. Oxford: Oxford University Press, 1999.

BALDWIN, Robert; HUTTER, Bridget and ROTHSTEIN, Henry. *Risk Regulation, Management and Compliance – a report to the BRI Inquiry*. The London School of Economics and Political Science. s.d., mimeo.

BALLA, Steven J. Administrative procedures and political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*; Menasha; vol. 92(3): pp. 663-673; Sep 1998.

BARAT, Josef. O estado brasileiro como refém das políticas de curto prazo. *Cadernos FUNDAP*, n. 22, pp 62-68, 2001.

BARBARÄ, Jorge Edmundo. República Argentina: ruptura de contratos sociales y la cuestión de entes reguladores independientes. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de outubro de 2002.

BARLEY, Stephen R., and TOLBERT, Pamela S. Institutionalization and structuration: studying the link between action and institutions. *Organization Studies*, vol. 18 (1): pp. 93-117; 1997.

BARROW, Clyde W. The Marx problem in Marxian state theory. *Science & Society*; New York; vol. 64(1); pp. 87-118; Spring 2000.

BASSO, Leonardo Cruz e SILVA, Marcelo Roque da. Cuidados com a Regulamentação. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 1999. (CD-ROM)

BAUM, Joel A.C. Ecologia Organizacional. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs) *Handbook de Estudos Organizacionais - modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. 1, pp. 137-195. São Paulo. Editora Atlas, 1999.

BECKER, Gary. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*; vol. 98: pp. 371-400; 1983.

BELLON, Bertrand et al (coord). *L'Etat et le Marché*. Paris, Economica, 1994.

BERGARA, Mario E., HENISZ, Witold J., SPILLER, Pablo T. Political institutions and electric utility investment: A cross-nation analysis. *California Management Review*; Berkeley; vol. 40 (2); pp 18-35; winter 1998.

BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 6a. Edição, Petrópolis: Vozes, 1985.

BERTERO, Carlos Osmar. Nota Técnica: Teoria da Contingência Estrutural. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs) *Handbook de Estudos Organizacionais – modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. 1, pp. 134-136. São Paulo. Editora Atlas, 1999.

BEVIR, Mark; RHODES, R.A. Searching for civil society: changing patterns of governance in Britain. *Public Administration*; vol. 81(1); pp. 41-62; 2003.

BEVIR, Mark; RHODES, R.A.; WELLER, Patrick. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*; vol. 81(1); pp. 1-17; 2003.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Volumes 1 e 2, Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

BIGLAISER, Glen; BROWN, David S. The determinants of privatization in Latin America. *Political Research Quarterly*, Salt Lake City; vol. 56(1); pp. 77-89; Mar 2003.

BILLIG, Michael S. Institutions and culture: Neo-weberian economic anthropology. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 34(4); pp. 771-788; Dec 2000.

BLACK, Julia. *Critical Reflections on Regulation*. Published by the Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science, London, January 2002 (mimeo).

BLOODGOOD, James M.; MORROW JR. J. L. Strategic organizational change within an institutional framework. *Journal of Managerial Issues*; Pittsburg; vol. 12(2); pp. 208-228; Summer 2000.

BOONS, Frank; STRANNEGARD, Lars. Organizations coping with their environment. *International Studies of Management & Organization*, White Plains; vol. 30(3); pp. 7-17; Fall 2000.

BORENSTEIN, Carlos Raul. Regulação em setores de infra-estrutura: a sociedade no controle externo das organizações. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro; 34(5); pp. 47-59; set./out., 2000.

BORGMANN, Albert. *Crossing the Postmodern Divide*. Chicago: University of Chicago Press; 1992.

BOURDIER, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 1977.

BOWRING, Michele. De/constructing theory: A look at the institutional theory that postitivism built. *Journal of Management Inquiry*; Thousand Oaks; vol. 9(3); pp. 258-270; Sep 2000.

BOX, Richard C.; MARSHALL, Gary S.; REED, B.J.; REED, Christine M. New public management and substantive democracy. *Public Administration Review*; Washington; vol. 61(5); pp. 608-619; Sep/Oct 2001.

BOYER, R. *A Teoria da Regulação: Uma análise crítica*. São Paulo, Nobel, 1990.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200 de 1967.

_____. Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990, que institui o Programa Federal de Desregulamentação.

_____. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

_____. Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.847 de 26 de outubro de 1999. Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei no 9.478 de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.784/99 – procedimento administrativo.

_____. Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.202, de 20 de fevereiro de 2001. Altera o art. 10 da Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e acresce dispositivos ao art. 10 da Lei nº 9.847 de 26 de outubro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis e estabelece sanções administrativas.

BURLAMAQUI, Leonardo, CASTRO, Ana Celia, CHANG, Ha-Joon (org). *Institutions and the role of the state*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

BURRELL, Gibson & MORGAN, Gareth. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis – elements of the sociology of corporate life*. New Hampshire: Heinemann Educational Books Inc., 1979.

CÂMARA, Leonor Moreira. Breves notas sobre o modus operandi do modelo de relacionamento entre instâncias de governo institucionalizado pelo Decreto-lei nº 200/67 em face dos novos desafios do federalismo cooperativo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro; vol. 36(5): pp. 797-809; set/out 2002.

CAMPBELL, John L. Recent trends in institutional political economy. *The International Journal of Sociology and Social Policy*, Patrinton; vol. 17(7/8); pp. 15-56; 1997.

CAMPOS, Anna Maria; AVILA, Jorge Paula Costa; SILVA JUNIOR, Dércio Santiago da. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro; vol. 34(5); pp. 29-46; Set./Out. 2000.

CAPITANI, Alberto de; NORTH, Douglass. *Institutional Development in Third World Countries: The Role of the World Bank*; Human Resources Development and Operations Policy; HRO Working Papers; HROWP 42; October 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. In BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Volumes 1 e 2, Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

CARLSSON, Lars. Policy networks as collective action. *Policy Studies Journal*, Urbana; vol. 28(3); pp. 502-520; 2000.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro; vol. 36(2), pp 277-292; mar/abr 2002.

CARVALHO, André Borges de. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 1999. (CD-ROM)

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da Perspectiva Institucional para a Análise das Organizações. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 1999. (CD-ROM)

CARVALHO, Vinícius Marques de. Regulação de serviços públicos e intervenção estatal na economia. In: FARIA, Jose Eduardo (org.). *Regulação, direito e democracia*. Pp. 13-26. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

CHANG, Ha-Joon. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: BURLAMAQUI, Leonardo, CASTRO, Ana Celia, CHANG, Ha-Joon (org.). *Institutions and the role of the state*. Cheltenham: Edward Elgar; pp.3-26; 2000.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil – mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHAUVIÈRE, M. et GOUDBOUT, J. T. (coord.). *Les usagers entre marché et citoyenneté*. Paris, Éditions L'Harmattan, 1995.

CHRISTENSEN, Soren; WESTENHOLZ, Ann. Collective decision making: Toward a relational perspective. *The American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks; vol. 43(8); pp. 1301-1315; May 2000.

CHUBB, John E. *Interest Groups and the bureaucracy - the politics of energy*. Stanford, Stanford University Press, 1983.

CIEPLEY, David. Democracy despite voter ignorance: A Weberian reply to Somin and Friedman. *Critical Review*, Danbury; vol. 13(1/2): pp. 191-228; Winter 1999.

_____. Why the state was dropped in the first place: A prequel to Skocpol's "Bringing the State Back In". *Critical Review*, Astoria; vol. 14(2/3): pp. 157-213; 2000.

CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs) *Handbook de Estudos Organizacionais - modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. 1, São Paulo. Editora Atlas, 1999.

CLEMENS, Elisabeth S.; COOK, James M. Politics and Institutionalism: Explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*; Palo Alto: pp. 441-466; 1999.

COASE, Ronald. The nature of the firm. *Economica* N.S. n.4, pp.385-405, 1937.

_____. The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* . n. 140, pp. 229-231; 1984.

_____. The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, vol. 88(2): pp.

74-72; May 1998.

COIMBRA, Márcio C. O direito regulatório brasileiro histórico - direito da regulação: as agências reguladoras. *Âmbito Jurídico*, Brasília: p. 1-13; 2001.

COLANDER, David. Are institutionalists an endangered species? *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 37(1); pp. 111-122; Mar 2003.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *European Governance – A white paper*. Brussels, 25/07/2001 (Disponível em <www://europe.eu.int> Acesso em dezembro de 2002).

CONNELL, Ann; NORD, Walter. The bloodless coup: The infiltration of organization science by uncertainty and values. *The Journal of Applied Behavioral Science*; Arlington; vol. 32(4); pp. 407-427; Dec 1996.

CONRAD, Lynne; SHERER, Michael. Analysis of change in external accountability and accounting in privatized industries: a case study of British gas. *Public Administration*; vol. 79 (3); pp. 511-532; 2001.

CONSIDINE, Mark; LEWIS, Jenny M. Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*; Washington; vol. 63(2); pp. 131-156; Mar/Apr 2003.

COPE, Stephen; LEISHMAN, Frank; STARIE, Peter. Globalization, new public management and the enabling State Futures of police management. *The International Journal of Public Sector Management*, Bradford; vol. 10(6); pp. 444-460; 1997.

CORTELL, Andrew; PETERSON, Susan. Limiting the unintended consequences of institutional change. *Comparative Political Studies*; Beverly Hills; vol. 34(7); pp. 768-799; Sep 2001.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. *Lua Nova*, n. 36; pp 55-65; 1995.

COSTA, Maria da Conceição. Reforma do Estado e Privatização: a resposta para o setor de telecomunicações no Brasil in *Anais do II Congresso Internacional do CLAD*; mimeo; 1997.

COSTIN, Claudia. Aspectos gerais das agencias executivas, das agencias reguladoras e das organizações sociais. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo; n. 22; p. 40-47; 2002.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Regulação, direito e democracia*. Pp. 67-94. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

CROWTHER, David; COOPER, Stuart; CARTER, Chris. Regulation - the movie: A semiotic study of the periodic review of UK regulated industry. *Journal of Organizational Change Management*, Bradford; vol. 14 (3): pp. 225-239; 2001.

CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo: Dialética, 2001.

CUNILL GRAU, Nuria. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, ano 47, vol.120(1); jan-abr 1996.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963.

CZARNIAWSKA, Barbara and WOLF, Rolf. Constructing new identities in established organization fields. *International Studies of Management & Organization*; White Plains; vol. 28(3); pp 32-56; Fall 1998.

DABSCHECK, Braham. Regulation down under: The case of Australian industrial relations. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 27(1): pp.41-69; March 1993.

D'AUNNO, Thomas, SUCCI, Melissa, and ALEXANDER, Jeffrey A. The Role of Institutional and Market Forces in Divergent Organizational Change, *Administrative Science Quarterly*, vol. 45; pp. 679-703; 2000.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DANIELS, Kevin; JOHNSON, Gerry; CHERNATONY, Leslie de. Task and Institutional influences on managers' mental models of competition. *Organizational Studies*, Berlin; vol. 23(1); pp. 31-62; 2002.

DAS, Raju J. Politicism and idealism in state theory. *Science & Society*, New York; vol. 63 (1); pp. 97-104; Spring 1999.

DeCANIO, Samuel. Bringing the state back in...again. *Critical Review*, Astoria; vol. 14(2/3); pp. 139-146; 2000.

_____. Beyond Marxist state theory: State autonomy in Democratic societies. *Critical Review*, Astoria; vol. 14(2/3); pp. 215-236; 2000.

DEE, Sharon; MEEK, Colin. Secrecy and the UK utilities. *Consumer Policy Review*, London; vol. 7 (4): pp. 118-124; Jul/Aug 1997.

DEMIROVIC, Alex. NGOs and social movements: A study in contrasts. *Capitalism, Nature, Socialism*; Santa Cruz; vol. 11(4); pp. 131-142; Dec 2000.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V. The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*; Washington; vol. 60(6): pp. 549-559; Nov/Dec 2000.

DEQUECH, David. Bounded rationality, institutions, and uncertainty. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 35(4); pp. 911-929; Dec 2001.

_____. The demarcation between the "old" and the "new" institutional economics: Recent complications. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 36(2); pp. 565-572; Jun 2002.

_____. Cognitive and cultural embeddedness: Combining institutional economics and economic sociology. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 37(2); pp. 461-470; Jun 2003.

DHARWADKAR, Ravi; GEORGE, Gerald; BRANDES, Pamela. Privatization in emerging economies: an agency theory perspective; *The Academy of Management Review*; Mississippi State; vol. 25(3); pp. 650-669; jul. 2000.

DiMAGGIO, Paul. State Expansion and Organizational Fields, in HALL, Richard H. & Quinn, Robert. *Organizational Theory and Public Policy*. Beverly Hills: Sage, 1983.

_____. "Culture and Economy." In SMELSER, N. & SWEDBERG, R. (eds) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994.

_____. Culture and cognition. *Annual Review of Sociology*; Palo Alto; vol. 23; pp. 263-287; 1997.

DiMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. Introduction. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 1-40. Chicago, The University of Chicago Press, 1991a.

_____. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 63-82. Chicago, The University of Chicago

Press, 1991b.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas, 1997.

_____. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, nº 45, 1998.

DIXON, John; KOUZMIN, Alexander; KAKABADSE, Nada Korac. Managerialism – something old, something borrowed, little new Economic prescription versus effective organizational change in public agencies. *The International Journal of Public Sector Management*; Bradford; vol. 11(2/3); pp. 164-187; 1998.

DOLFSMA, Wilfred; DANNREUTHER, Charlie. Subjects and boundaries: Contesting social capital-based policies. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 37(2): pp. 405-413; Jun 2003.

DONAHUE, J. D. *Privatização – fins públicos, meios privados*. São Paulo: Jorge Zahar, 1992.

DONALDSON, Lex. The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *Academy of Management Review*; vol. 15(3): pp. 394-401; 1990.

_____. Teoria da Contingência Estrutural. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs) *Handbook de Estudos Organizacionais - modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. 1, pp. 105-133. São Paulo. Editora Atlas, 1999.

DÓRIA, Carlos Alberto. Por uma releitura de Karl Polanyi. *Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp*, Campinas; ano I; n. 2; pp. 119-149; jul/dez 1994.

DOWDING, Keith; HINDMOOR, Andrew. The usual suspects: Rational choice, socialism and political theory. *New Political Economy*; Abingdon; vol. 2(3); pp. 451-463; Nov 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam O welfare state no Brasil: características e perspectivas. *XII Encontro Nacional da ANPAD*, Águas de São Pedro, 1988.

DUGGER, William M. The New Institutionalism: New But Not Institutionalist. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 24(2); pp. 423-431; June 1990.

_____. Douglass C. North's new institutionalism. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 29 (2); pp. 453-458; Jun 1995.

_____. David Hamilton: A radical's institutionalist. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 37(1); pp. 65-73; Mar 2003.

DUGGER, William M.; SHERMAN, Howard J. Institutional and Marxist theories of evolution. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 31(4); pp. 991-1009; Dec 1997.

EGGERTSSON, Thráin. *Economic behavior and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ELIASSEN, Kjell A. and KOOIMAN, Jan (ed). *Managing Public Organizations – Lessons from Contemporary European Experience*. London, Sage Publications, 1993.

ELSTER, Jon. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos. *Lua Nova*, n. 17, junho de 1989.

EMERY, F.E. & TRIST, E.L. The casual texture of organizational environments. *Human Relations*; vol. 18(1); pp. 21-32; 1965.

ETZIONI, Amitai. *Análise comparativa de organizações complexas - sobre o poder, o engajamento e seus correlatos*. Rio de Janeiro/São Paulo, Zahar/EDUSP, 1974.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOPOL, Theda. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, S.; EWING, K. and NOLAN, P. Industrial Relations and the British Economy in the 1990s: Mrs. Thatcher's Legacy. *Journal of Management Studies*; vol. 29(5); pp. 571-589; 1992.

EVERETT, Jeffery. Organizational research and the praxeology of Pierre Bourdieu. *Organizational Research Methods*; Thousand Oaks; vol. 5(1); pp. 56-80; Jan. 2002.

FABIAN, Frances Hauge. Keeping the tension: Pressures to keep the controversy in the management discipline. Academy of Management. *The Academy of Management Review*; Mississippi State; vol. 25(2); pp. 350-371; Apr 2000.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Agências reguladoras multissetoriais: desafios organizacionais e dinâmicas de poder. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Outubro de 2002.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 8a. Edição, São Paulo: Globo, 1989.

FARIA, Jose Eduardo (org.). *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu

Abramo, 2002.

FARIAS, Pedro César Lima de. Regulação e Modelo de Gestão. *Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil. A nova gestão pública*. Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. Brasília: MP, SEGES, 2002.

FARINA, Elizabeth M.M.Q., AZEVEDO, Paulo F., SAES, Maria S. M. *Competitividade: mercado, estado e organizações*. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FARUQUI, Ahmad et. al. The California crisis: Getting out of the dark. *Regulation*; Washington; vol. 24 (3):pp. 57-62; Fall 2001.

FELDER, Ruth y LÓPEZ, Andrea. Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina. *Revista Reforma y Democracia*. nº XX, CLAD, Caracas, 1999.

FEREJOHN; John. Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England. In MONROE, Kristen Renwick (ed). *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*. New York: Harper Collins; 1991.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, vol. 36(3); pp. 375-398; mai/jun 2002.

FERNANDES, Eliana S. L. e SILVEIRA, Joyce Perin. A reforma do setor petrolífero na América Latina: Argentina, México e Venezuela. *ANP. Nota Técnica nº 5*, março de 1999. (Disponível em <www.anp.gov.br>. Acesso em março de 2003)

FERNANDES, Kaio César. Descentralização: entre a privatização e a democratização dos serviços públicos no Brasil. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 2000. (CD-ROM)

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Agências Reguladoras: Legalidade e Constitucionalidade. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, n. 35; pp.143-158; dezembro de 2000.

FERREIRA, Luciana Carvalho de Mesquita e BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. Institucionalização da transição do estado interventor para o estado regulador: um estudo sobre a formação das agencias reguladoras federais de infra-estrutura brasileiras. *Caderno de Idéias*. Fundação Dom Cabral, outubro de 2002.

FIANI, Ronaldo. Tendências da regulação econômica no caso brasileiro: uma reflexão a

partir do debate internacional. UFRJ-IE. Artigo a ser publicado em numero especial da Revista de Economia Contemporânea. (Disponível em <www.ie.ufrj.br>. Acesso em dezembro de 2002).

_____. Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras in Teoria Política e Instituições de Defesa da Concorrência. Rio de Janeiro: Texto para Discussão, UFRJ-IE, mimeo., 1998. (Disponível em <www.ie.ufrj.br>. Acesso em dezembro de 2002)

FILARDI, Fernando. Os primeiros resultados do novo modelo de regulação do setor elétrico. A experiência da Light Serviços de Eletricidade. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 2000. (CD-ROM)

FIORI, Jose Luis. Transição terminada, crise superada? *Novos Estudos Cebrap*, n.28. São Paulo, 1990.

_____. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro (org.). *A federação brasileira: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.

FIORI, Stefano. Alternative visions of change in Douglass North's new institutionalism. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 36(4); pp. 1025-1043; Dec 2002.

FISCHER, Tânia; HEBER, Florence; FADUL, Élvia; FACHIN, Roberto. Capacitação avançada em regulação: desafios institucionais às interorganizações do setor de energia elétrica no Brasil e alternativas críticas à retórica da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro; vol. 36(3); pp. 485-506; mai/jun 2002.

FLEURY, Sônia. Reforma del Estado. (Disponível em <www.top.org.ar>. Acesso em março de 2003).

FLIGSTEIN, Neil. Social skill and institutional theory. *The American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks; vol. 40(4); pp. 397-405; Feb 1997.

FLIGSTEIN, Neil; SWEET, Alec Stone. Constructing polities and markets: An institutionalist account of European integration. *The American Journal of Sociology*, Chicago; vol. 107(5); pp. 1206-1243; Mar 2002.

FOER, Albert. A.; MOSS, Diana L. Electricity in transition: Implications for regulation and antitrust. *Energy Law Journal*; Washington; vol. 24(1); pp. 89-105; 2003.

FREDERICO, Sérgio Augusto. A regulação e o direito da concorrência nos negócios de

cooperação entre agentes públicos e privados. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Outubro de 2002.

FREITAS, Florence Heber Pedreira de. As telecomunicações no Brasil e os desafios da regulação da concorrência. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Outubro de 2002.

FRIEDLAND, Roger & ALFORD, Robert R. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Pp. 232- 263. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

FRIDMAN, Luís Carlos. *Vertigens Pós-Modernas. Configurações Institucionais Contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

FRIEDMAN, Andrew L. Microregulation and post-Fordism: Critique and development of regulation theory. *New Political Economy; Abingdon*; vol. 5(1); pp. 59-76; Mar 2000.

FUSFELD, Daniel R. A manifesto for institutional economics. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 34(2); pp. 257-267; Jun 2000.

FROUD; Julie; HASSIAM, Colin; JOHAL, Sukhdev; LEAVER, Adam. The third way and the jammed economy. *Class & Capital*, London; vol. 67; pp. 155-166; Spring 1999.

GAMBLE, Andrew. Neo-liberalism. *Capital & Class*, London; vol. 75; pp. 127-134; Autumn 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal. *Texto para Discussão* nº 726, IPEA. (Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em fevereiro de 2001).

GEORGE, Frederickson. Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*, vol.56 (3); pp 263-280; may/jun 1996.

GIDDENS, Anthony. *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis*. Berkeley, CA: University of California Press, 1979.

_____. Living in a post-traditional society. in: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony and LASH, Scott (eds.). *Reflexive modernization*; Cambridge: Polity; .pp. 56-109; 1994.

GIDDENS, Anthony e PIERSON, Christopher. *Conversas com Anthony Giddens – o sentido da modernidade*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1998.

GIOIA, Dennis A.; PITRE, Evelyn. Multiparadigm Perspectives on Theory Building. *The Academy of Management Review*, vol. 15(4); pp. 584-602; 1990.

GOMES, Marcelo Barros. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 2, pp 37-79, abr-jun 2002.

GORDON, Richard L. Don't restructure electricity: Deregulate. *Cato Journal*, Washington, vol. 20 (3): pp. 327-359; Winter 2001.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, vol. 91(3): pp. 481-510; 1985.

GREGORY, Robert J. Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service. *Public Administration Review*, vol. 59(1); pp. 63-75; January/February 1999.

GREENWOOD, Royston; HININGS, C.R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. *The Academy of Management Review*; Briarcliff Manor; vol. 21(4); pp. 1022-1045; Oct. 1996.

GRIMES, A. J. Critical theory and organizational sciences: A primer. *Journal of Organizational Change Management*; vol. 5(1): pp. 26-36; 1992.

GROENEWEGEN, John; KERSTHOLT, Frans; NAGELKERKE, Ad. On integrating new and old institutionalism: Douglass North building bridges. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 29(2); pp. 467-451; Jun 1995.

GRUCHY, Allan A. Three different approaches to institutional economics: an evaluation. *Journal of Economic Issues*; vol. 24(2); pp. 361-370; June 1990.

GUASCH, j. Luis; SPILLER, Pablo. *Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story*. Washington D.C.: The World Bank, 1999.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera publica*. Rio de Janeiro, Biblioteca Tempo Universitário, 1984.

_____. *Técnica e ciência como "ideologia"*. Lisboa, Biblioteca de Filosofia Contemporânea, 1987.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, nº 36: pp 39-53; 1995

HALL, Peter A. *Governing the economy – the politics of state intervention in Britain and France*. London, Polity Press, 1989.

HALL, S. And Not a Shot Fired. *Marxism Today*; pp. 10-15; December 1991.

HANSEN, Kasper; EJERSBO. The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony. *Public Administration*; vol. 80(4); pp. 733-750; 2002.

HASSARD, John. Multiple Paradigms and Organizational Analysis: A Case Study. *Organization Studies*; Berlin; vol. 12(2): pp. 275-299; 1991.

HASSELBLADH, Hans; KALINIKOS, Jannis. The project of rationalization: a critique and reappraisal of neo-intuitionism in organization studies. *Organization Studies*; Berlin; vol. 21 (4); pp. 697-720; 2000.

HAVERMAN, Heather A. The future of organizational sociology: Forging ties among paradigms. *Contemporary Sociology*; Washington; vol. 29(3); pp. 476-486; May 2000.

HIRSCH, Paul M.; LOUNSBURY, Michael. Ending a Family Quarrel – Toward a Reconciliation of “Old” and “New” Institutionalisms. *American Behavioral Scientist*, vol. 40(4); pp. 406-418; February 1997.

HODGSON, Geoffrey M. Institutional Economic Thought in Europe. In: HODGSON, Geoffrey M., SAMUELS, Warren J. And TOOL, Marc R. (orgs). *The Elgar companion to institutional and evolutionary economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

_____. What is the essence of institutional economics?. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 34(2); pp. 317-329; Jun 2000.

HODGSON, Geoffrey M., SAMUELS, Warren J. and TOOL, Marc R. *The Elgar companion to institutional and evolutionary economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 14a. edição, Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

HOLM, Petter. The dynamics of institutionalization: Transformation processes in Norwegian fisheries. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca; vol. 40 (3); pp. 398-435; Sep 1995.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*; pp. 5-6; Spring 1991.

HOOD, Christopher, JAMES, Oliver; SCOTT, Colin. Regulation of government: has it increased, is it increasing, should it be diminished? *Public Administration*; vol. 78(2); pp. 283-304; 2000.

HUBER, Evelyne; DION, Michelle. Revolution or contribution? Rational choice approaches in the study of Latin American politics. *Latin American Politics and Society*; Coral Gables; vol. 44(3); pp. 1-28; Fall 2002.

HUMPHREY, Christopher; MILLER, Peter; SCAPENS, Robert W. Accountability and accountable management in the UK public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*; Bradford; vol. 6(3); pp. 7-27; 1993.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*; vol. 26 (1); pp. 5-34; March 1998.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Concessão de Serviços Públicos no Brasil – considerações e proposições de mudanças ao projeto substitutivo nº 202/91 da Câmara dos Deputados. *Subsídios para a Reforma do Estado – volume 2*, Brasília, 1994.

_____. Desregulamentação e novas regulações *Subsídios para a Reforma do Estado – volume 3*, Brasília, 1994.

_____. Desestatização. *Subsídios para a Reforma do Estado – volume 5*, Brasília, 1994.

JACKSON, Norman; CARTER, Pippa. In defense of Paradigm Incommensurability. *Organization Studies*; Berlin; vol. 12(1); pp. 109-127; 1991.

_____. 'Paradigm War': Response to Hugh Willmott. *Organization Studies*; Berlin; vol. 14 (5); pp. 721-725; 1993.

JAMES, Oliver. Regulation inside government: public interest justifications and regulatory failures. *Public Administration*; vol. 78(2); pp. 327-343; 2000.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 143-163. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

JEPPERSON, Ronald L. & MEYER, John W. The Public Order and the Construction of

Formal Organizations. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 204-231. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

JERMIER, John M. Introduction: Critical perspectives on organizational control. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca; vol. 43(2); pp. 235-256; Jun 1998.

JESSOP, Bob. Twenty years of the (Parisian) regulation approach: The paradox of success and failure at home and abroad. *New Political Economy*; Abingdon; vol. 2(3); pp. 503-526; Nov 1997.

_____. State theory, regulation and autopoiesis. Debates and controversies. *Capital & Class*; London; vol. 75; pp. 83-92; Autumn 2001.

JOHNSON, B. B. (et al.). *Serviços Públicos no Brasil - mudanças e perspectivas*. São Paulo: Edgard Blücher, 1996.

JOHNSON, Gerry; SMITH, Stuart; CODING, Brian. Microprocesses of institutional change in the context of privatization. *The Academy of Management Review*, Mississippi State; vol. 25 (3); pp. 572-588; Jul 2000.

JONES, Alan. Social responsibility and the utilities. *Journal of Business Ethics*, Dordrecht; vol 34 (3/4); pp. 219-230; Dec 2001.

JONES, Leroy P.; ERGAS, Henry. Appropriate regulatory technology: The interplay of economic and institutional conditions. *The World Bank Research Observer*, Cary; pp. 181-223; 1993.

JUSTEN Filho, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

KABOOLIAN, Linda. The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, Washington; vol. 58 (3); pp. 189-194; May/Jun 1998.

KANN, Zevi. A experiência da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) como agência reguladora. *Cadernos FUNDAP*, n. 22; p. 56-61; 2001.

KAPSTEIN, Ethan B. Reviving the state? *World Policy Journal*; New York; vol. 15(1); pp. 99-106; Spring 1998.

KERSH, Rogan. State autonomy & civil society: The lobbyist connection *Critical Review*; Astoria; vol. 14 (2/3): pp. 237-258; 2000.

KETTL, Donald F. Public administration at the millennium: The state of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*; Lawrence; vol. 10(1): pp. 7-34; Jan 2000.

KIELY, Ray. Neo liberalism revised? A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention. *Capital & Class*; London; 64: pp. 63-88; Spring 1998.

KIM, Yun Tae. Neoliberalism and the decline of the developmental state. *Journal of Contemporary Asia*, Manila; vol. 29(4); pp. 441-461; 1999.

KLEIN, Philip A. Institutionalism as a school – a reconsideration. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 24(2); pp. 381-389; June 1990.

KLIKSBURG, Bernardo. Dez falácias sobre os problemas sociais da América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro; vol. 36(3); pp. 399-431; mai/jun 2002.

KLING, Robert W. Building an Institutional Theory of Regulation. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 22(1): pp. 197-209; March 1988.

KNIGHT, Jack. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

KOMATSU, Suely; VIRONDA, Valeria M. O mito do Estado – uma interpretação. *Anais do XIII Encontro Anual da ANPAD*, Águas de São Pedro, 1989.

KONDRA, Alex Z., and HININGS, C.R. Organizational Diversity and Change in Institutional Theory. *Organization Studies*, Berlin; vol. 19 (5); pp. 743-767, 1998.

KOOIMAN, Jan. Research and theory about new public services management: review and agenda for the future. *The International Journal of Public Sector Management*; Bradford; vol. 9 (5/6); pp. 7-22; 1996.

KORPI, Walter. Contentious institutions: An augmented rational-action analysis of the origins and path dependency of welfare state institutions in Western countries. *Rationality and Society*; Thousand Oaks; vol. 13(2); pp. 235-283; May 2001.

KRAATZ, Matthew; ZAIAC, Edward J. Exploring the limits of the new institutionalism: The causes and consequences of illegitimate organizational change. *American Sociological*

Review, Albany; vol. 61(5); pp. 812-836; Oct 1996.

KRAUSE, Gilson G. e PINTO Jr., Helder Q. Estrutura e regulação do mercado de gás natural - experiência internacional; *ANP; Nota Técnica n. 3*; setembro de 1998.

KUTTNER, Robert. *Tudo à venda – as virtudes e os limites do mercado*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LANDINI, Luiz Alberto & ANDRADE, Moacyr Trindade de Oliveira. Uniformização de providências quanto a atendimento de pleitos de consumidores relativos a danos decorrentes da prestação de serviços concedidos. *1o. Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos – AGERBA*; 2000.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florêncio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. The quality of government. *Journal of Law, Economics, & Organizations*, vol. 15(1); pp. 222-282; 1999.

LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizações e instituições*. 2a. edição, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

LAWRENCE, Thomas B.; WINN, Monika I.; and JENNINGS, P. Devereaux. The temporal dynamics of institutionalization. *The Academy of Management Review*, vol. 26 (4); pp. 624-644, October 2001.

LAWSON, Tony. Institutionalism: On the need to firm up notions of social structure and the human subject. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 37(1): pp. 175-207; Mar 2003.

LEBLEBICI, Huseyin; SALANCIK, Gerald R.; COPAY, Anne; KING, Tom. Institutional change and the transformation of interorganizational fields – an organizational history of the U.S. Radio Broadcasting Industry. *Administrative Science Quarterly*, vol. 36; pp. 333-363; 1991.

LEUENBERGER, Christine; PINCH, Trevor. Social construction and neoinstitutional theory: Response to Bowring. *Journal of Management Inquiry*; Thousand Oaks; vol. 9(3); pp. 271-273; Sep 2000.

LEVY, Brian. How can states foster market? *Finance & Development*; Washington, vol. 34 (3); pp. 21-23; Sep. 1997.

LEVY, Brian, SPILLER, Pablo T., ASHOKA, Mody and SAPPINGTON, David E. M. Regulation, institutions, and commitment in telecommunications: a comparative analysis of

five country studies. *The World Bank Research Observer – Annual Conference on Development Economics*, Washington, 1993.

LIAGOURAS, Georges. La théorie de la régulation face à l'émergence d'un capitalisme postindustriel. *La lettre de la régulation*, n. 21: pp. 1-3; juin 1997.

LIEBERMAN, Robert C. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Review*; vol. 96(4); pp. 697-712; December 2002.

LIJPHART, Arend and WAISMAN Carlos H. (eds). *Institutional Design in New Democracies – Eastern Europe and Latin America*. Boulder: Westview Press, 1996.

LIMA, Eriksom Teixeira e PASIN, Jorge Antonio Bozoti. Regulação no Brasil: Colocando a Competitividade nos Trilhos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, vol.6 (12); pp. 169-194; 1999.

LING, Tom. Delivering joined-up government in the U.K.: dimensions, issues and problems. *Public Administration*; vol. 80(4); pp. 615-642; 2002.

LOCKHART, Charles. Cultural contributions to explaining institutional form, political change, and rational decisions. *Comparative Political Studies*; Beverly Hills; vol. 32(7): pp. 862-893; Oct 1999.

LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

_____. O controle político dos governantes: uma perspectiva comparada e propostas de aperfeiçoamento institucional. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*. 2001. (CD-ROM)

LOWE, Peter. The reform of utility regulation in Britain: Some current issues in historical perspective. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 32(1): pp. 171-191; March 1998.

LYNN JR., Laurence E. The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, Washington; vol. 58(3): pp. 231-238; May/Jun 1998.

_____. The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, Washington; vol. 61(2): pp. 144-161; Mar/Apr 2001.

LYRA, Rubens Pinto (org). *A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB; Curitiba: Ed. Universitária/UFPR, 2000.

LUKES, Steven. *O poder. Uma visão radical*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MACEDO, Marcelo Hernandez e ALVES, Andréa Moraes. Reforma Administrativa: o caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n. 3; set-dez 1997.

McCLINTOCK, Brent. Whatever happened to New Zealand? The great capitalist restoration reconsidered. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 32(2): pp. 497-504; Jun 1998.

McCUBBINS, Mathew D., and SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*; vol. 28: pp. 165-179; February 1984.

McCUBBINS, Matthew; NOLL, Roger; and WEINGAST, Barry. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*; vol. 3: pp. 243-77; 1987.

_____. Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*; vol. 75: pp. 431-482; 1989.

McGREGOR, Susanne. Welfare, neo-liberalism and new paternalism: three ways for social policy in late capitalist societies. *Capital & Class*; London; vol. 67; pp. 91-118; Spring 1999.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. & Gonçalves, Sandro A. Nota Técnica: A Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs) *Handbook de Estudos Organizacionais – modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. 1, pp. 220-226. São Paulo. Editora Atlas, 1999.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis et al. Formalismo como mecanismo institucional coercitivo de processos relevantes de mudança na sociedade brasileira. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 2001. (CD-ROM)

McILROY, John. New labour, new unions, new left. *Capital & Class*; London; vol. 71; pp. 11-45; Summer 2000.

McKINLEY, William; MONE, Mark A.; MOON, Gyewan. Determinants and development of schools in organization theory. *The Academy of Management Review*, Mississippi State; vol. 24(4): pp. 634-648; Oct 1999.

MACY, Michael W. Identity, interest and emergent rationality: An evolutionary synthesis. *Rationality and Society*, Thousand Oaks; vol. 9(4); pp. 427-448; Nov 1997.

MAGNUSSON, Lars and OTTOSSON, Jan (ed). *Evolutionary Economics and Path Dependence*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 1, pp 5-36, Jan-Mar 1999.

MAOR, Moshe. The paradox of managerialism. *Public Administration Review*, Washington; pp 5-18; Jan/Feb 1999.

MARCH, James G. "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice". Pp 142-170, in ELSTER, Jon (ed) *Rational Choice*, New York, New York University Press, 1986.

_____. Continuity and change in theories of organizational action. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca; vol. 41(2); pp 278-310; Jun 1996.

MARCH, James G. and OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

_____. *Democratic governance*. New York: The Free Press, 1995.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Organizações Sociais, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*; c.2; Brasília: MARE, 1996.

_____. Agências Executivas, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*; c.9; Brasília: MARE, 1997a.

_____. O Conselho de Reforma do Estado. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília, 1997b.

_____. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Brasília, fevereiro de 1998.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n. 1, pp 43-79, jan-abr 1997.

MASCARENHAS, Ronald C. Building an enterprise culture in the public sector. *Public Administration Review*, Washington, vol. 53(4); pp. 319-329; Jul/Aug 1993.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulamentação econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Regulação, direito e democracia*. pp. 43-66. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

MAYER, Kenneth; KHADEMIAN, Anne M. Bringing politics back in: Defense policy and the theoretical study of institutions and processes. *Public Administration Review*; Washington; vol. 56 (2); mar/apr 1996.

MAYHEW, Anne. The Beginnings of Institutionalism. *Journal of Economics Issues*, Lincoln; vol 21 (3); pp. 971-998; September 1987.

MEDEMA, Steven G. The myth of two Coases: What Coase is really saying. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 28(1): pp. 208-218; March 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23a. ed; São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. Regulação e defesa da concorrência: interação, conflitos e critérios de solução. (Disponível em <www.ie.ufrj.br>. Acesso em dezembro de 2002).

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, ano 47, vol. 120, n. 1, jan-abr 1996.

_____. A política da ação regulatória; responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16(46); pp. 55-68; junho/2001.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Comentários à Lei do Petróleo – lei federal nº 9.478, de 6-8-1997*. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

MENEZES, Eline Viana e PAIM, Pedro Paulo Portela. Reforma do Estado e Redefinição da Provisão de Serviços Públicos no Brasil: Reflexões sobre o setor de infra-estrutura. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 1999. (CD-ROM)

MERTON, Robert K. *Sociologia – teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou (s.d.).

MEYER, John W. & ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 41-62. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

MIDWINTER, Arthur; McGARVEY. In Search of the Regulatory State: Evidence from Scotland. *Public Administration*; vol. 79(4); pp. 825-849; 2001.

MILLER, Edythe S. Economic regulation and the social contract: An appraisal of recent developments in the social control of telecommunications. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 28 (3):pp. 799-910; Sep 1994.

MILLER, Edythe S. The impact of technological change on market power and market failure in telecommunications. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 35(2); pp. 385-394; Jun 2001.

MILLER, Edythe S. Economics in a public interest: Remarks upon receiving the Veblen-Commons Award. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 36(2): pp. 251-261; Jun 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. A política de recursos humanos na gestão FHC. Secretaria de Gestão, *Coleção Gestão Pública*, 2002.

_____. Balanço da Reforma do Estado no Brasil – A nova gestão pública. Secretaria de Gestão, *Coleção Gestão Pública*, Brasília, 2002.

MINHOTO, Laurindo Dias e MARTINS, Carlos Estevam. As redes e o desenvolvimento social. *Cadernos FUNDAP*, n. 22; pp. 81-101; 2001.

MITCHELL, Jerry. Representation in Government Boards and Commissions; *Public Administration Review*; vol. 57(2); pp. 160-167; March/April 1997.

MIZRUCHI, Mark S. and FEIN, Lisa S. The social construction of organizational knowledge a study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism. *Administrative Science Quarterly*, vol. 44; pp 653-683; 1999.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010. Plano 2010, Relatório Executivo. *Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRÁS*. Rio de Janeiro, dezembro de 1987.

MOE, Terry. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." In WILLIAMSON, Oliver E., (ed.) *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press; 1990.

MOE, Ronald C. The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*; vol. 54(2); pp. 111-122; Mar/Apr 1994.

MOHAN, Giles. Developing differences: Post-structuralism & political economy in contemporary development studies. *Review of African Political Economy*, London; vol. 24 (73); pp. 311-328; Sep 1997.

MORENO, Eduardo Araya. La construcción del estado regulador y la relación estado – sociedad civil. *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, Santiago de Chile; n.1; marzo 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Redes organizacionais e estado amplo. *Revista de Administração de Empresas*; vol. 27(2); pp. 5-13; abr./jun. 1987.

MOURA, Marcelo Garneiro. Regulatory agencies: some theoretical concerns on their creation. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Outubro de 2002.

_____. Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural. *Revista do Serviço Público*, Brasília; ano 53; n. 1; pp. 81-115; abr./jun. 2002.

MULHOLLAND, Kate. Managers and managerialism in the post-privatised utilities. *Capital & Class*, London; vol. 77; pp. 53-87; Summer 2002.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, Brasília; ano 48, n. 1; pp. 27-41; jan-abr 1997.

NAU, Heino Heinrich and STEINER, Philippe. Schmoller, Durkheim, and old european institutionalist economics. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 36(4); pp. 1005-1024; December 2002.

NIELSEN, Klaus Institutional Approaches in the Social Sciences: Typology, Dialogue, and Future Challenges. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 35(2); pp 505-516; June 2001.

NOLL, Roger G. The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector. *Economic Record*, East Ivanhoe; vol. 73(221); pp.187-188; Jun 1997.

NORTH, Douglass C. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.

_____. "A Neoclassical Theory of the State". pp 248-260, in ELSTER, Jon (ed.) *Rational Choice*, New York: New York University Press, 1986.

_____. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NWANKO, Sonny; RICHARDSON, Bill. The UK's privatized utilities experience: why the regulators are under attack. *The International Journal of Public Sector Management*, Bradford; vol. 9(3): pp. 26-48; 1996.

O'BRIEN, John Conway. Adam Smith by Gustav Schmoller. *International Journal of Social Economics*; Bradford; vol. 19(3-5); pp. 64-83; 1992a.

_____. Schmoller's Political Economy: Its Psychic, Moral and Legal Foundations. *International Journal of Social Economics*; Bradford; vol. 19 (3-5); pp 34-48; 1992b.

_____. Schmoller's political economy: self-interest versus the higher law. *International Journal of Social Economics*; Bradford; vol. 19(10-12); pp. 126-145; 1992c.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires; n. 7; pp. 11-34; Mayo de 2001.

OECD. *Reviews of Regulatory Reform*. Government capacity to assure high quality regulation - Regulatory Reform in the United Kingdom, Paris, 2002.

_____. *Reviews of Regulatory Reform*. Regulatory Reform in the United Kingdom - The Role Of Competition Policy in Regulatory Reform. Paris, 2002.

_____. *Reviews of Regulatory Reform*. The role of competition policy in regulatory reform. Regulatory Reform in the United Kingdom, Paris, 2002.

_____. *The OECD Report on Regulatory Reform*. Synthesis, Paris, 1997.

OFFE, Claus. *Contradictions of the welfare state*. Cambridge: The MIT Press, 1984a.

_____. *Problemas estruturais do Estado*. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário. 1984b.

_____. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. *Modernity and the State*: East, West. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 1996.

OLIVEIRA, Ricardo de. O processo de modernização do INMETRO. *Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil. A nova gestão pública*. Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002.

Brasília: MP, SEGES, 2002.

OLIVEIRA FILHO, Gesner Jose de. *Concorrência - panorama no Brasil e no mundo*. São Paulo, Editora Saraiva, 2001.

OLIVEIRA FILHO, Gesner Jose de, e PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. Regulation and competition policy: towards an optimal institutional configuration in the Brazilian telecommunications industry. São Paulo: *EAESP (publicações seriadas)*, F437ed, 1999, n. 77.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, vol. 16(1); pp. 145-179; 1991.

_____. The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, Berlin; vol. 13 (4); pp. 563-588; 1992.

ONIS, Ziva. The limits of neoliberalism: toward a reformulation of development theory. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 29(1); pp. 97-112; Mar 1995.

OLSEN, Johan. Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics. *The American Political Science Review*, Menasha; vol. 95(1); pp. 191-198; Mar 2001.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo - como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília, MH Comunicações, 1992.

OSTROM, Elinor. The Comparative Study of Public Economies. *American Economist*; Los Angeles; vol. 42(1); pp. 3-17; Spring 1998.

_____. *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press, 1990.

OSWALD, Lynda J. Property rights legislation and the police power. *American Business Law Journal*, Austin; vol. 37(3); pp. 527-563; Spring 2000.

OSZLAK, Oscar y ORELLANA, Edgardo. El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI (Disponível em <www.top.org.ar>. Acesso em abril de 2003).

PAINTER, Chris. Public service reform from Thatcher to Blair: A third way. *Parliamentary Affairs*, Oxford; vol. 52(1); pp. 94-113; Jan 1999.

PALAST, Greg. Secrecy, democracy and regulation. *Consumer Policy Review*, London; vol. 6(4); pp. 137-142; Jul/Aug 1996.

PARKER, David. Regulation of privatised public utilities in the U.K. performance and governance. *The International Journal of Public Sector Management*, Bradford; vol. 12(3); pp. 213-236; 1999.

PAULA, Ana Paula Paes de. Tragtenberg revisitado: As inexoráveis harmonias administrativas. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 2000. (CD-ROM)

_____. Administração Pública Gerencial e Construção Democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*. 2001. (CD-ROM)

PECI, Alketa. Políticas neoliberais e práticas de desestatização nos ex-países socialistas. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 1999. (CD-ROM)

_____. Pensar e agir em rede: implicações na gestão das políticas públicas. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 2000. (CD-ROM)

_____. Estrutura e ação nas organizações: algumas perspectivas sociológicas. *Revista de Administração de Empresas*; vol. 43(1): pp; 24-35; jan/fev/mar 2003.

PECI, Alketa e CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais (Disponível em <www.top.org.ar>. Acesso em abril de 2003).

_____. O cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*. 2001. (CD-ROM)

PELTZMAN, Sam. "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*; vol.19: pp. 211-240; 1976.

PEREIRA, L. C. Bresser. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. 2a. edição, São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, nº 45, 1998a.

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva*

internacional. São Paulo, Brasília, Editora 34/ ENAP, 1998b.

PEREIRA, L.C. Bresser; MARAVALL, J.M.; PRZEWORSKI, A. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. *Dados*, São Paulo, vol. 36(2), 1993.

PEREIRA, L. C. Bresser e SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

PEREIRA, L. C. Bresser, WILHEIM, Jorge, SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Maria José L. B. *Mudança nas Instituições*. São Paulo, Nobel, 1988.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. O consumidor e o preço abusivo: contraste entre a lei de defesa da concorrência e o código de defesa do consumidor. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Regulação, direito e democracia*. pp. 95-104. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

PERKEMANN, Markus. Regulation Theory and the role of politics – reconsidering le statut épistémologique de la théorie de la regulation. *La lettre de la régulation*; n. 16; pp. 1-4; Janvier 1996.

PERROW, Charles. Pfeffer slips! *The Academy of Management Review*, Briarcliff Manor; vol. 19 (2); 191-194.

_____. An organizational analysis of organizational theory. *Contemporary Sociology*, Washington; vol. 29(3); pp. 469-476; May 2000.

PEUKERT, Helge. Bridging Old and New Institutional Economics: Gustav Schmoller and Douglass C. North, Seen with Old Institutionalists' Eyes. *European Journal of Law and Economics*, vol.11(2); pp. 91-130; 2001.

PFEFFER, Jeffrey. Barriers to the advance of organizational science: Paradigm development as a dependent variable. *The Academy of Management Review*, Briarcliff Manor; vol. 18(4); pp. 599- 625; Oct 1993.

PHILLIPS JR., Charles F. *The regulation of public utilities*. Third edition, Arlington: Public Utilities Reports, INC, 1993.

PICCINI, Maurício Serrão e PIRES, José Cláudio Linhares. A regulação dos setores de

infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. (orgs.) *A economia brasileira dos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PICCIOTTO, Robert WIESNER, Eduardo. *Evaluation & Development - the institutional dimension*. New Jersey, The World Bank, 1998.

PINHEIRO, Ivan A., MONTEGGIA, Ediane G., AGUZZOLI, Roberta, MOTTA, Paulo C.D.. *Agências autônomas de regulação: mudanças à vista no relacionamento estado/setor privado/sociedade*. Junho 2000. (Disponível em <www.read.adm.ufrgs.br>. Acesso em dezembro de 2002).

PINHEIRO, Ivan Antônio; MOTTA, Paulo César Delayti. A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro; vol. 36(3); pp 459-483; mai/jun 2002.

PINTO JR., Helder Queiroz. Papel das Agências Reguladoras: Notas sobre o I Fórum Mundial de Regulação de Energia. *ANP - Nota Técnica nº 10*, agosto de 2000.

PIRES, José Cláudio Linhares. Políticas regulatórias no setor de energia elétrica: a experiência dos Estados Unidos e da União Européia. *Textos para Discussão no. 73*, BNDES, Rio de Janeiro, outubro de 1999.

_____. Capacitação, eficiência e abordagens regulatórias contemporâneas no setor energético brasileiro: as experiências da ANEEL e da ANP. *Ensaio BNDES no. 11*, Rio de Janeiro, dezembro de 1999.

_____. O processo de reformas do setor elétrico brasileiro. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, pp 137-168, dezembro de 1999.

_____. Desafios da reestruturação do setor elétrico brasileiro. *Textos para Discussão no. 76*, BNDES, Rio de Janeiro, março de 2000.

PINTO JR., Helder Queiroz e PIRES, Melissa Cristina Pinto. Assimetria de informações e problemas regulatórios. *ANP, Nota Técnica nº 9*, fevereiro de 2000.

PINTO JR., Helder Queiroz e SILVEIRA, Joyce Perin. Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência: uma agenda de questões para o setor de energia. *ANP - Nota Técnica nº 6*, maio de 1999.

PIRES, José Cláudio Linhares e GOSDSTEIN, Andréa. Agências Reguladoras Brasileiras:

Avaliação e Desafios. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, nº.16, pp.3-42, dezembro de 2001.

PITELIS, C. N. Transaction costs and the historical evolution of the capitalist firm. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 32(4); pp. 999-1017; Dec 1998.

POIROT Jr., Clifford. Whither the NIE. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 36(2); pp 557- 564; Jun 2002.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation – the Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press, 2001.

POLLITT, Christopher. Antistatist Reforms and the New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. *Public Administrative Review*; vol. 56(1): pp. 81-87; Jan/Feb 1996.

_____. *Managerialism and the Public Service: The Anglo American Experience*. Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1990.

POLLIT, Michael G. *Ownership and performance in electric utilities: the international evidence on privatization and efficiency*. Oxford: Oxford University Press for Oxford Institute for Energy Studies, 1995.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo, Ed. Cultrix, 1972.

POSSAS, Mario; FAGUNDES, Jorge; e PONDÉ, João Luiz. Defesa da concorrência e regulação de setores de infra-estrutura em transição. *Revista do IBRAC*, n.8 (8), 2002, pp 99-122.

POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

POWELL, Walter W. Expanding the Scope of Institutional Analysis. In: POWELL, Walter W. And DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 183-203. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

PRATS Y CATALÁ, Joan. Direito e gerenciamento nas administrações públicas – Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público*, Brasília; ano 47, vol. 120(2); mai-ago 1996.

PRATTEN, Stephen. The nature of transaction cost economics. *Journal of Economic Issues*,

vol. 31(3); pp. 781-803.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações – uma reconceitualização da riqueza das nações*. 2a. edição, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REED, Michael. *Redirections in organizational analysis*. London: Tavistock; 1985.

_____. In praise of duality and dualism: Rethinking agency and structure in organizational analysis. *Organization Studies*, Berlin; vol. 18(1); pp. 21-42; 1997.

_____. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs) *Handbook de Estudos Organizacionais - modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. 1, pp. 61-98. São Paulo. Editora Atlas, 1999.

_____. Organization, trust and control: a realist analysis. *Organization Studies*, Berlin; vol. 22(2); pp. 201-228; 2001.

REISS, Julian. Mathematics in economics: Schmoller, Menger and Jevons. *Journal of Economic Studies*; Glasgow; vol. 27(4/5): pp. 477-491; 2000.

REISS, Julian; HANSEN, Reginald. Comment on "Mathematics in economics: Schmoller, Menger and Jevons". *Journal of Economic Studies*; Glasgow; vol. 27(4/5): pp. 492-494; 2000.

REZENDE, Fernando. Regulação e federação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 34(5); pp. 75-97; Set./Out. 2000.

REZENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de, (coord.). *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização – setor elétrico*. Brasília, IPEA, 1997.

_____. *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização - financiamento*. Brasília, IPEA, 1998.

RICCUCCI, Norma M. The "old" public management versus the "new" public management: Where does public management administration fit in? *Public Administration Review*, Washington; vol. 61 (2): pp. 172-176; Mar/Apr 2001.

ROBERTS, Peter W.; GREENWOOD, Royston. Integrating transaction cost and institutional

theories: Toward a constrained-efficiency framework for understanding organizational design adoption. *The Academy of Management Review*, Mississippi State; vol. 22(2); pp. 346-373; Apr 1997.

ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. Regulação financeira, direito e democracia. In: FARIA, Jose Eduardo (org.). *Regulação, direito e democracia*. Pp. 27-42. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

RHODES, R. A. W. From institutions to dogma: Tradition, eclecticism, and ideology in the study of British public administration. *Public Administration Review*, Washington; vol. 5(6); pp. 507-516; Nov/Dec 1996.

ROVIZZI, Laura; THOMPSON, David. The Regulation of Product Quality in the Public Utilities and the Citizen's Charter. *Fiscal Studies*, London; vol. 13(3): pp. 74-95; Aug 1992.

ROWLINSON, Michael. *Organisations and Institutions - perspectives in economics and sociology*. London: MacMillan Press, 1997.

RUSSO, Michael V. Institutions, Exchange Relations and the emergence of new fields: regulatory policies and independent power production in America, 1978-1992. *Administrative Science Quarterly*, vol. 46; pp 57-86, 2001.

RUTHERFORD, Malcolm. The old and the new institutionalism: Can bridges be built? *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 29(2): pp 443-455; Jun 1995.

_____. *Institutions in economics: the old and the new institutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. Institutionalism between the wars. *Journal of Economics Issues*, Lincoln, vol. 34(2); pp. 291-304; Jun 2000.

SALAM, Reihan. The confounding state: Public ignorance and the politics of identity. *Critical Review*; Astoria; vol. 14(2/3): pp. 299-325; 2000.

SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SAMUELS, Warren J. Institutional economics after one century. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 34(2): pp. 305-315; Jun 2000.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. E como fica a questão do controle dos serviços públicos no

novo gerencialismo? In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*. 2001. (CD-ROM)

_____. A regulação institucionalizada: a contribuição da teoria das organizações. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*. 2000. (CD-ROM)

SAPIR, Jacques. Jalons pour um repérage méthodologique de la theorie de la régulation. *La lettre de la régulation*; n. 19: pp. 1-4; Décembre 1996.

SARAVIA, Enrique. O modelo regulatório brasileiro: análise das experiências iniciais. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Outubro de 2002.

SAVAS, Emanuel S. *Privatizing the public sector – how to shrink government*. New Jersey: Chatam House Publishers, INC., 1982.

SCHERER, Frederic M. *Industry structure, strategy, and public policy*. New York, Harper Collins College Publishers, 1996.

SCHANIEL, William C.; NEALE, Walter C. Karl Polanyi's forms of integration as ways of mapping. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 34(1): pp. 89-105; March 2000.

SCHLAGER, Edella; BLOMQUIST; William. A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, Salt Lake City; vol. 49 (3): pp. 651-673; Sep 1996.

SCHICK, Allen. Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, Washington; vol. 13(1): pp. 123- 132; Feb 1998.

SCOTT, W. Richard The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, vol. 32: pp. 493-511; 1987.

SCOTT, W. Richard. Unpacking Institutional Arguments. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 164-182. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

_____. Symbols and organizations: from Barnard to the institutionalists in WILLIAMSON, O.R. (ed) *Organization Theory*, New York: Oxford University Press, 1995.

_____. The mandate is still being honored: In defense of Weber's disciples. *Administrative*

Science Quarterly, Ithaca: vol. 41(1): pp 163-184; Mar 1996.

_____. *Institutions and Organizations*. Second Edition, Thousand Oaks, Sage Publications, 2001.

SCOTT, W. Richard & MEYER, John W. The Organization of Societal Sectors: propositions and early evidence. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 108-140. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

SELZNICK, Philip. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press, 1949.

_____. Institutionalism "Old" and "New. *Administrative Science Quarterly*, vol. 41: pp 270-277; 1996.

_____. On sustaining research agendas: their moral and scientific basis: an address to the Western Academy of Management. *Journal of Management Inquiry*, Thousand Oaks; pp. 277-282; Sep. 2000.

SEO, Myeong-Gu, and CREED, W.E. Douglas. Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *The Academy Of Management Review*, vol. 27(2): pp. 222-247; 2002.

SHEFFRIN, Steven M. Regulation, politics, and interest groups: What do we learn from an historical approach? *Critical Review*, Astoria; vol. 14(2/3): pp. 259-269; 2000.

SHEEHAN, Michael F. Public Policy: Contributions of American Institutionalism. In: HODGSON, Geoffrey M., SAMUELS, Warren J. and TOOL, Marc R. (eds) *The Elgar companion to institutional and evolutionary economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

_____. Institutionalists before regulatory commissions: the value of doing in thinking, teaching, and writing. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 22(4): pp. 1169-1178; December 1988.

SHERMAN, Howard J. Evolutionary economics from a radical perspective. *Journal of Economic Issues*; Lincoln; vol. 37(1): pp. 75-83; Mar 2003.

SILVA, Eduardo Ramos Ferreira da; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; SOUZA, Eda Castro Lucas de. A política de regulação para os setores elétrico e de telecomunicações: uma percepção de representantes dos poderes executivo e legislativo. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*.

2001. (CD-ROM)

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – I. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 36(3): pp. 32-41; jul./ago./set. 1996.

_____. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – II. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 36(4): pp. 38-50; out./nov./dez. 1996.

SILVA, Pedro Aurélio de Queiroz Pereira. As agências reguladoras e a defesa da concorrência. *Revista do IBRAC*, vol. 8(2): pp 27-46; 2001.

SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. *Estudos Avançados*, vol. 12(33): pp.119-120; maio-agosto de 1998.

SMITH Jr., William H., FRYE, Susan J. A autonomia das Agências de Regulação nos Estados Unidos. *Marco Regulatório (Revista da AGERGS)*, Porto Alegre, nº 2, p. 12-17, 1999.

STANFIELD, James Ronald. Karl Polanyi. In: HODGSON, Geoffrey M., SAMUELS, Warren J. And TOOL, Marc R. (eds) *The Elgar companion to institutional and evolutionary economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

STARKEY, Ken. Durkheim and Organizational Analysis: Two Legacies. *Organization Studies*, Berlin; vol. 13(4): pp. 627; 1992.

STARR, Pamela K. Perfecting reform in Latin America: What role for the state? *Latin American Research Review*, vol. 37(2); Albuquerque; 2002; pp. 183-199.

STEINMO, Sven; Caroline J. Tolbert. Do institutions really matter? Taxation in industrialized democracies. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills; vol. 31(2): pp. 165-187; April 1998.

STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*; vol. 2: pp. 3-21; 1971

STILLMAN II, Richard J. Twenty-first century United States governance: statecraft as reform craft and the peculiar governing paradox it perpetuates. *Public Administration*; vol. 81(1): pp. 19-40; 2003.

STINCHCOMBE, Arthur L. On the virtues of the old institutionalism. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto; vol. 23: pp. x-18; 1997.

STONE, Andrew; LEVY, Brian; PAREDES, Ricardo. Transaction costs and economic development: Public institutions and private transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile in ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thráinn; NORTH, Douglass C. *Empirical studies in institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*; vol. 20(3): pp 571-610; July 1995.

SVARA, James H. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*; vol. 61(2): pp. 176-183; March/April 2001.

TERRY, Larry D. Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*; Washington; vol. 58(3): pp. 194-201; May/Jun 1998.

TIEMSTRA, John P. Theories of Regulation and the History of Consumerism. *International Journal of Social Economics*; Bradford; vol. 19(6): pp. 3-24; 1992.

THÉRET, Bruno. Nouvelle economie instituionelle, economie des conventions et theorie de la régulation: vers une synthese institutionnaliste? *La lettre de la régulation*; n. 35: pp. 1-5; décembre 2000.

THÉRET, Bruno e BRAGA, José Carlos de Souza (orgs.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998.

THOMAS, George M. [et al]. *Institutional structure constituting state, society, and the individual*. Newbury Park: Sage, 1987.

THOMAS, Steve. Electric reform in Great Britain: An imperfect model. *Public Utilities Fortnightly*, Arlington; vol. 134(12): pp:20-26; Jun 15, 1996.

TOLBERT, Pamela S. & ZUCKER, Lynne G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia, NORD, Walter R. (orgs) *Handbook de Estudos Organizacionais - modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. Vol. 1, pp. 196-219. São Paulo. Editora Atlas, 1999.

TOLL, Marc R. Some reflections on social value theory and regulation. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol 23(2): pp. 535-544; June 1990.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. O Gasoduto Brasil-Bolívia: Impactos Econômicos e Desafios de Mercado. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro; vol. 9(17): pp. 99-116; jun. 2002.

TOSI, Henry; KATZ, Jeffrey; GOMEZ-MEJIA, Luis R. Gómez. Disaggregating the agency contract: the effects of monitoring, incentive alignment, and term in office on agent decision making. *Academy of Management Journal*; vol. 40(3): pp. 584-602; 1997.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 1a. edição, São Paulo: Ática, 1985.

_____. *Memórias de um auto-didata*. São Paulo: Escuta, 1999.

TREBING, Harry M. The Chicago School versus Public Utility Regulation. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 10(1): 97-126; March 1976.

_____. Public Utility Regulation: A Case Study in the Debate over Effectiveness of Economic Regulation. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 18(1): pp. 223-250; March 1984a.

_____. Public control of enterprise: Neoclassical assault and neoinstitutional reform. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 18 (2): pp. 353-360; June 1984b.

_____. Social goals and partial deregulation of the utility industry. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 28(2): pp. 403-414; 1994.

_____. Achieving coordination in public utility industries: A critique of troublesome options. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 30(2): pp. 561-572; June 1996.

_____. New dimensions of market failure in electricity and natural gas supply. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 35(2): pp. 395-403; June 2001.

UDEHN, Lars. *The Limits of Public Choice – a sociological critique of the economic theory of politics*. London and New York: Routledge. 1996.

URBIZTONDO, Santiago; ARTANA, Daniel; NAVAJAS, Fernando. La autonomía de los entes reguladores argentinos: agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones. *Revista Desarrollo Económico*, número especial, v.39, Otoño 1998.

UITERMARK, Justus. Spatial policy en the United Kingdom: Regulatory experimentation in the after-Fordist era. *Journal of Housing and the Built Environment*; vol. 17: pp. 385-407;

2002.

UZZI, Brian. Social Structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, vol. 42: pp. 35-67; March 1997.

VAUGHAN, Diane. Rational choice, situated action, and the social control of organizations. *Law & Society Review*, Amherst; vol. 32(1): pp. 23-61; 1998.

VINHAES, Elbia. O novo papel do Estado nos setores de infra-estrutura: reflexões sobre regulação e regulamentação. In Enanpad. *Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 1999. (CD-ROM)

VIRA, Bhaskar. The political Coase Theorem: identifying differences between neoclassical and critical institutionalism. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 31(3): pp. 761-779; September 1997.

VOGEL, Steven K. *Freer Markets, More Rules*. Ithaca NY, Cornell University Press, 1996.

VOLDEN, Craig. Delegating Power to Bureaucracies: Evidence from the States. *Journal of Law, Economics, & Organizations*, vol. 18(1): pp 187-220; 2002.

WATERMAN, Richard W. MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Lawrence; vol. 8(2): pp. 173-202; Apr 1998.

WEAVER, Gary R.; GIOIA, Dennis A. Paradigms lost: Incommensurability vs structurationist inquiry. *Organization Studies*, Berlin; vol. 15(4): pp. 565-589; 1994.

WEBER, Max. *Ciência e Política – duas vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 11a edição, 1999.

_____. *Ensaio de sociologia*. Barcelona, Ediciones Martínez Roca, 1972.

WEINGAST, Barry R., and MORAN. Mark J. Bureaucratic Discretion or Congressional Control?: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*; vol 91: pp. 765-800; October 1983.

WEICK, Karl. *Sensemaking in Organizations*. London: Sage, 1995.

WEST, William. Searching for a theory of bureaucratic structure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Lawrence; vol. 7(4): pp. 591-613; Oct. 1997.

WHOLEY, Douglas R., SANCHEZ, Susan. The effects of Regulatory Tools on Organizational Populations. *Academy of Management Review*, vol. 16(4): pp 743-767; 1991.

WICKS, David Institutionalized Mindsets of Invulnerability: Differentiated Institutional Fields and the Antecedents of Organizational Crisis. *Organization Studies*, Berlin; vol. 22(4): pp. 659-692; 2001.

WILBER, Charles K.; HARRISON, Robert S. The Methodological Basis of Institutional Economics: Pattern Model, Storytelling, and Holism. *Journal of Economic Issues*, Lincoln; vol. 12(1): pp. 61-89; March 1978.

WILDING, P. The British Welfare State: Thatcherism's Enduring Legacy. *Policy and Politics*; vol. 20(3): pp. 201-212; 1992.

WILLIAMS, Michael; REUTEN, Geert. The contradictory imperatives of welfare and economic policy in the mixed economy. *Review of Political Economy*, London; vol. 9(4): pp. 411-435; Oct 1997.

WILLIAMSON, Oliver. "Perspectives on the Modern Corporation". *The Quarterly Review of Economics and Business*; vol 24; pp. 64-71; Winter 1984.

_____. *Organization Theory*. New York: Oxford University Press, 1995.

_____. Economics and organizations: a primer. *California Management Review*, vol. 38(2): pp 131-146; Winter 1996.

WILLIG, Robert D.; JATAR, Ana Julia; LAFFONT, Jean-Jacques. Public versus regulated private enterprise. *The World Bank Research Observer* (Annual Conference on Development Economics); 1993.

WILLMOTT, Hugh. Breaking the paradigm mentality. *Organization Studies*, Berlin; vol. 14(5): pp. 681-719; 1993.

WISE, Lois Recascino. Public Management reform: Competing drivers of change. *Public Administration Review*, Washington; vol. 62(5): pp 555-567; Set/Oct 2002.

WOODLIEF, Anthony. What economists say (and don't say) about politics. *Critical Review*, Astoria; vol. 14(2/3): pp. 271-298; 2000.

WORLD BANK. *Adjustment in Africa*. Oxford University Press, Oxford, 1994.

WRIGHT, Vincent. Public Administration, Regulation, Deregulation and Reregulation (pp.

244-261). In: ELIASSEN, Kjell A. and KOOIMAN, Jan (ed). *Managing Public Organizations – Lessons from Contemporary European Experience*. London, Sage Publications, 1993.

ZUKIN, S.; DiMAGGIO, P. (eds). *Introduction to Structures of Capital*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ZUCKER, Lynne G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: POWELL, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. pp. 83-107. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.