

# Agências Reguladoras: um referencial teórico para o entendimento de seu papel no ambiente atual

Roosevelt Brasil Queiroz\*  
Kleber Prado Filho\*\*

---

## RESUMO

*A regulação de serviços públicos no Brasil é um processo ainda em fase de construção e aprendizagem. Seus principais conceitos, até recentemente, estiveram restritos ao âmbito de algumas disciplinas acadêmicas e eram desconhecidos pela quase totalidade dos técnicos e políticos que atualmente se envolvem com a questão. Ainda hoje, é possível constatar, por suas declarações, que algumas expressivas personalidades públicas do país desconhecem o conceito de regulação de serviços públicos e/ou o arcabouço teórico e legal em que a questão se insere. No entender dos autores deste artigo, esta parece ser a dificuldade inicial enfrentada pela atividade de regulação de serviços públicos no Brasil. Situar as agências reguladoras no contexto macroeconômico atual e indicar um referencial teórico para aprofundar o entendimento de seu papel é o objetivo deste trabalho.*

**Palavras-chave:** reforma do Estado; regulação de serviços públicos; agências reguladoras.

## ABSTRACT

*Public service regulation in Brazil is yet a process in the phase of structure and apprenticeship. Its main concepts, until recently, were restricted to the extent of some academic subjects, besides being nearly unknown of the totality of the politicians and technicians involved with the question nowadays. Yet, it's possible to evidence, by their declarations, that some national public figure of the country still ignore the concept of public service regulation and/or the theoretical and legal environment in which the matter is overwhelmed. In the authors' understanding, that means to be the initial embarrassment faced, towards the performance of public service regulation in Brazil. To place the regulating agencies in side of the current macroeconomic context and to indicate a theoretic referral to deepen the understanding the role it plays is the intention of this work.*

**Key words:** reform of the State; public service regulation; regulating agencies.

---

\*Engenheiro, mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor convidado do curso de pós-graduação em Administração Pública das Faculdades do Brasil (Unibrasil). E-mail: roose@sepl.pr.gov.br

\*\*Psicólogo, doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Psicologia e Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: kleber@cfh.ufsc.br

## INTRODUÇÃO

As agências reguladoras criadas no contexto do processo de reforma do Estado brasileiro têm a missão de conciliar os interesses divergentes que existem entre os consumidores, os governantes e as empresas prestadoras de serviços públicos, de forma a assegurar que a prestação dos serviços se dê com qualidade e que estes sejam acessíveis a toda a população.

A necessidade de equidistância em relação às partes reguladas (governo, consumidores e prestadores do serviço) justifica a constituição dessas agências na forma de autarquias especiais, estruturadas de maneira a possuir autonomias técnica, administrativa e financeira e imparcialidade nas suas decisões, para que possam mediar os interesses das partes envolvidas.

Tornou-se consenso em várias correntes econômicas que o mau funcionamento do Estado contemporâneo, aliado à sua inadequação aos requerimentos do atual paradigma técnico-econômico de desenvolvimento, foi um dos principais fatores para a crise que se abateu sobre a economia mundial, crise que persiste até os dias atuais.<sup>1</sup>

Com a aceleração do desenvolvimento tecnológico, ocorrida na segunda metade deste século, o sistema econômico mundial passou por uma profunda transformação. Com a redução brutal dos custos de transporte e de comunicação, a economia mundial globalizou-se, ou seja, tornou-se mais integrada e competitiva. Em consequência os estados nacionais perderam autonomia, e as políticas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelaram efetivas. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11)

A crise econômica provocada pelo esgotamento do ciclo de desenvolvimento que prevaleceu entre 1940 e 1970 encontrou os estados nacionais, de um lado, ainda organizados para desempenhar o papel que cumpriam no modelo intervencionista anterior de Estado e, de outro, e mais grave, com profundas distorções internas que os tinham levado a se desviarem das suas funções. Se a crise dos anos 30 teve como causa o funcionamento deficiente do mercado, a crise atual tem como causa o funcionamento deficiente do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1997)

A crise do modelo do Estado é, ao mesmo tempo, de natureza fiscal (elevada dívida pública e incapacidade para investimentos), da forma como intervém na economia (substituindo o mercado em vez de complementá-lo) e, principalmente, uma crise da forma como vem sendo administrado, com graves distorções internas e capturado por interesses privados e com a prevalência de práticas administrativas e gerenciais superadas. (BRESSER-PEREIRA, 1995)

Praticamente em todo o mundo, entrou-se em consenso quanto à necessidade de reformar o Estado, restabelecer o equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamentos dos países onde a crise era mais aguda.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Um paradigma técnico-econômico é caracterizado por sistemas tecnológicos hegemônicos que refletem um ciclo longo da economia com origem em inovações radicais que alteram significativamente os mercados e a estrutura de produção. Ex.: o paradigma técnico-econômico atual gerado pelas inovações oriundas da microeletrônica. (PÉREZ, 1992).

<sup>2</sup>Tanto a abordagem de Washington (o denominado "Consenso de Washington") quanto a da Crise Fiscal concordam quanto a esses pontos. A abordagem da Crise Fiscal aceita a necessidade de redução do tamanho do Estado, que cresceu de forma exorbitante, concorda que esse crescimento provocou distorções na medida em que o Estado se tornou presa dos interesses particulares dos *rent seekers*, mas salienta que a crise deve-se menos ao tamanho do Estado e mais ao fato de que a sua forma de intervenção – a estratégia de substituição de importações – esgotou-se. Por outro lado, não aceita o lema neoliberal segundo o qual a solução para acabar com as distorções e falhas existentes no Estado seja a sua redução ao tamanho mínimo e a eliminação ou redução ao mínimo da sua intervenção na economia. Com essas ressalvas, a abordagem da Crise Fiscal concorda com a abordagem de Washington (BRESSER-PEREIRA, 1990).

Esta situação levou a que, num primeiro momento, principalmente nos anos 80, em muitos países, as reformas assumissem um caráter neoliberal e conservador. Predominantemente, as soluções adotadas centravam-se na redução do tamanho do Estado e na ênfase ao predomínio total do mercado.

A crise da forma como o Estado era administrado e, conseqüentemente, a necessidade de uma reforma no seu desenho institucional não fazia parte das preocupações centrais, até porque prevalecia a visão neoliberal do Estado mínimo.

Com o aprofundamento da reflexão e do debate que se intensificou em todo o mundo acerca da questão, foi ficando cada vez mais claro que a solução não estava no dismantelamento do aparelho estatal mas na sua reconstrução, para exercer novas e estratégicas funções. (BRESSER-PEREIRA, 1997)

Segundo esse entendimento, os objetivos de desenvolvimento das sociedades estarão melhor atendidos não por um Estado mínimo, reduzido em seu papel, mas por um *Estado novo*, recuperado, fortalecido e redefinido em termos de sua capacidade de intervenção, ou de *governança*.<sup>3</sup>

No Brasil, em meados dos anos 90, o novo governo federal eleito adota medidas nesta direção: a reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira, corrigir sua forma de intervenção e resgatar a capacidade de implementar políticas públicas. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Nessa proposta, o Estado reduz seu 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. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. Nessa nova perspectiva, o fortalecimento das funções de regulação e governança do Estado é fundamental.<sup>4</sup> (BRASIL, 1995)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil, implementado em 1995, estabelece que a execução das políticas formuladas no campo das atividades exclusivas de Estado será realizada através de agências executivas (autarquias, fundações, etc.) e de agências reguladoras.<sup>5</sup> (BRASIL, 1995)

Embora não fosse novidade no Brasil, pois órgãos como a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Lei nº 4.118/62) e o Banco Central (Lei nº 4.559/64), entre outros, são entes reguladores, que existem há décadas no país, as agências reguladoras que começaram a ser criadas a partir de 1996, tanto no nível federal como nos estados, e até nos municípios, passaram a fazer parte de discussões intensivas envolvendo a reforma do Estado brasileiro.

<sup>3</sup>Existe *governança* quando o governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. Existe *crise de governança* tanto pela existência de uma crise fiscal no Estado (incapacidade financeira) quanto pela incapacidade gerencial do seu aparelho burocrático em formular e implementar as políticas públicas.

<sup>4</sup>*Regulação* é a atividade normativa pela qual o Estado condiciona, altera e/ou corrige os parâmetros naturais do mercado, impondo exigências e requisitos à atuação dos agentes econômicos.

<sup>5</sup>As *atividades exclusivas de Estado* são serviços que só podem ser prestados pelo Estado, ou seja, aqueles em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. As instituições deste setor necessitam possuir "poder de Estado". Nas atividades exclusivas de Estado, o Plano Diretor da Reforma distingue três tipos de instituições: as secretarias formuladoras de políticas públicas, que no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas; as agências executivas, que executam as políticas definidas pelo governo; e as agências reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras não existem para realizar políticas de governo, mas para executar uma função mais permanente que é a de substituir-se aos mercados competitivos.

A independência que necessitam ter em relação aos governantes é um dos aspectos que mais polêmicas causam, em razão, principalmente, de ainda não estarem sendo adequadamente percebidas por alguns políticos e administradores públicos no atual contexto ambiental, institucional e legal do país. Situa-las com mais nitidez nesse contexto e indicar um referencial teórico que permita o aprofundamento dessa percepção é o objetivo deste artigo.

O trabalho encontra-se assim estruturado: no primeiro item, relaciona-se um conjunto de teorias econômicas, que se julga pertinente aos temas da mudança do papel do Estado e da regulação econômica; no segundo, apresenta-se a teoria das longas ondas cíclicas como uma das principais abordagens para a compreensão do ambiente macroeconômico atual; do terceiro ao sexto, analisam-se as transformações que o paradigma atual de desenvolvimento vem provocando nas economias latino-americanas, especialmente na brasileira; no sétimo, apresentam-se as considerações finais do trabalho. Ressalte-se que as escolas e/ou teorias econômicas aqui enfocadas são abordadas apenas em suas características mais genéricas.

## TEORIAS ECONÔMICAS

Visando à compreensão do contexto macroeconômico mundial, o trabalho opta pela abordagem da corrente de pensamento que tem sido denominada *neo-schumpeteriana*, posto que parece oferecer uma visão compreensiva das transformações pelas quais o planeta passa na atualidade. O pensamento neo-schumpeteriano, em muitos aspectos, diverge da corrente keynesiana de política econômica, que prevaleceu entre as décadas de 30 e 70. A referência central dessa corrente é a *teoria dos longos ciclos* ou *longas ondas cíclicas*, de Kondratieff, posteriormente desenvolvida por Schumpeter, e que relaciona os ciclos de prosperidade econômica à difusão de inovações-chave no sistema produtivo.

A teoria das longas ondas cíclicas volta a ter evidência na literatura nas duas últimas décadas, possivelmente pelo fato de que a crise que se instalou nas economias desenvolvidas a partir dos anos 70, e que se propagou na década seguinte por todas as demais economias, confirmou, em certa medida, as previsões decorrentes da teoria proposta por Kondratieff em 1926.

Nessa ampla corrente teórica, que envolve autores partidários de algumas abordagens específicas como, por exemplo, a *teoria evolucionária* e a *escola da regulação*, podem ser incluídos: Chris Freeman (*Long waves in the world economy*), Carlota Pérez (*National systems of innovation, competitiveness and technology*), R. R. Nelson e S. G. Winter (*An evolutionary theory of economic change*), O. Williamson (*The economic institutions of capitalism*), Robert Boyer (*Teoria da regulação: uma análise crítica*) e Michel Aglietta (*Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*), entre outros.

A abordagem evolucionária da economia (*evolutionary economics*) originou-se da conjunção de diferentes visões alternativas à teoria econômica ortodoxa e veio em resposta à análise estática que a caracteriza. A realidade econômica é muito mais dinâmica do que aquela apresentada pela teoria ortodoxa. É necessário apreender a totalidade do processo, onde pontos de equilíbrio podem ocorrer mas se apresentam como uma particularidade no funcionamento do sistema e não como uma regra. Assim, pelo fato de a realidade ser um sistema em movimento, portanto em desequilíbrio, sua análise assume na abordagem evolucionária outra dimensão. (NELSON; WINTER, 1982)

Equilíbrio, maximização e racionalidade perfeita são justamente as bases da teoria ortodoxa que a teoria evolucionária questiona. O que ela busca explicar é a dinâmica capitalista e o porquê do surgimento de tantas diferenças entre empresas, setores e países.

Nelson e Winter (1982) mostram que a inovação passa a estar no centro das atenções, pois as empresas não seriam maximizadoras de lucros mas, antes disto, solucionadoras de problemas para ter lucros, não necessariamente máximos. Para a teoria evolucionária, os lucros seriam "o sinal imperfeito" que as economias de mercado utilizam para informar às empresas o quão útil suas atividades são para a sociedade. As empresas seriam constantemente postas diante dos mais diversos fatores aleatórios e delas deveriam livrar-se para sobreviver e crescer.

A abordagem regulacionista é outro enfoque julgado apropriado para compor o referencial teórico pretendido. A escola da regulação surgiu no final dos anos 70, também com o objetivo de renovar o pensamento crítico nas ciências econômicas. As abordagens regulacionistas têm a preocupação de explicar a variabilidade das experiências capitalistas no tempo e no espaço.

Para a escola regulacionista, o sistema capitalista funciona pela combinação de ajustes econômicos específicos que decorrem, em cada nação, das instituições ou estruturas existentes. Segundo essa escola, para cada regime de acumulação, isto é, para cada forma sistematizada de organização e distribuição da produção, predominante durante um período relativamente longo (longas ondas cíclicas), existe um modo de regulação correspondente no Estado, ou seja, uma série de instituições, procedimentos, valores e hábitos com poder de coerção sobre os agentes privados. (BRESSER-PERREIRA, 1994)

Outra abordagem teórica importante é a chamada *nova economia institucional*, que tem como foco de pesquisa a preocupação com as instituições sociais e o seu entrelaçamento com a economia. As principais referências desta corrente são Ronald Henry Coase (*The nature of the firm*, de 1937) e Herbert Simon (*Models of man*, de 1957).

No âmbito das teorias microeconômicas, que fornecem o instrumental teórico mais diretamente empregado no exercício da atividade regulatória, destaca-se a que trata das *falhas de mercado* (teoria tradicional da regulação econômica), a dos *custos de transação* e a das *relações agente-principal* (ambas do âmbito dos trabalhos da nova economia institucional), além da teoria das *falhas de governo* (acrescentada pela escola da regulação à análise das falhas de mercado).

A teoria das falhas de mercado justifica a regulação de atividades econômicas pela existência de "imperfeições de mercado", entre as quais, o monopólio natural é a principal e o argumento mais utilizado para justificar a necessidade de regulação. Considera, assim, que a regulação econômica em "mercados imperfeitos" substitui o controle social que regula naturalmente os mercados em que existem condições de concorrência. Os mercados competitivos se apresentariam como desejáveis porque são economicamente eficientes. Desde que não haja "externalidades", e nada impeça o funcionamento do mercado, a soma total de excedente do consumidor e do produtor será a maior possível.<sup>6</sup>

No entanto, as "falhas de mercado" quase sempre estão presentes nas economias e tendem a diminuir o nível de eficiência econômica dos mercados correspondentes. Nesse contexto, a intervenção regulatória se faz necessária para minimizar e/ou corrigir as falhas

<sup>6</sup>Ocorre uma *externalidade* quando uma atividade econômica desenvolvida por um agente gera um custo (externalidade negativa) ou um benefício (externalidade positiva) para outrem. Externalidades ocorrem quando o bem-estar de um agente econômico (empresas ou consumidores) é diretamente afetado pelas ações de terceiros. Um caso clássico é a poluição: as emissões de poluentes por usinas termoeletricas, por exemplo, têm efeitos adversos sobre a saúde de populações locais, regionais ou mesmo em escala global quando se trata do efeito-estufa. Estes efeitos adversos, porém, não são voluntariamente contabilizados como custos pelos responsáveis por sua geração. Assim, as externalidades podem ser vistas como divergências entre a avaliação privada e social de custos e benefícios, ou como um exemplo de mercados ausentes, para solução das divergências entre agentes afetados de modo apropriado.

existentes, visando ao aumento da eficiência econômica, por meio de medidas que promovam a concorrência. Dentre as falhas de mercado mais conhecidas, estão: as externalidades, o poder de monopólio, a assimetria de informação e a dimensão temporal das decisões.<sup>7</sup>

A teoria dos custos de transação, cujas principais referências são Ronald H. Coase e Olivier Williamson, com sua obra *The Economic Institutions of Capitalism*, de 1985, é um dos segmentos da nova economia institucional que também oferece elementos teóricos importantes ao exercício da atividade de regulação.

A teoria estabelece que os custos de transação são resultantes dos mecanismos necessários para a manutenção de dispositivos de adaptação e punição às eventuais condutas oportunistas dos atores econômicos. A necessidade de implementar esforços para evitar ou atenuar o oportunismo e seus efeitos constitui o fato gerador dos custos de transação, que não existiriam caso a conduta dos agentes pudesse ser considerada completamente confiável. Havendo, então, a incerteza e o risco nas relações entre os atores, e sendo os contratos notoriamente passíveis de lacunas e imperfeições, o mercado nem sempre é o melhor gestor das transações entre os atores econômicos. Nesse caso, seria adequada a criação de “arranjos organizacionais” encarregados de coordenar as transações, estabelecendo uma base de controle que fiscalize as relações entre os agentes e aplique sanções e penalidades no caso de comportamentos comprovadamente oportunistas. (POSSAS; FAGUNDES; PONDE, 1998)

A teoria das relações agente-principal complementa a teoria dos custos de transação. Trata-se da situação na qual um principal – o regulador – procura estabelecer incentivos para um agente – a empresa – a qual toma decisões que afetam o principal. O problema encontra dois tipos de dificuldades: primeiro, os objetivos de agentes e principais são normalmente divergentes; segundo, as informações disponíveis a ambos são diferentes (a firma é mais bem informada que o regulador sobre as condições de custo, por exemplo).

A teoria fornece elementos tanto para a criação de arranjos organizacionais adequados à coordenação das transações entre agente e principal, como para a compreensão das complexas relações existentes entre governo, sociedade e empresas no processo regulatório.

A teoria das falhas de governo foi acrescentada à teoria econômica – que até então se restringia à análise das falhas de mercado – pela escola da regulação, a partir dos anos 70. Para tanto, novos conceitos tiveram que ser criados ou incorporados à discussão sobre os determinantes, restrições e efeitos da atuação do governo na economia. Entre os conceitos que se tornaram fundamentais para a análise das falhas de governo estão o de *rent seeking*, o de *dimensão temporal das decisões* e o de *accountability*.

O *rent seeking*, ou “busca de rendas”, significa a obtenção de rendas ou vantagens econômicas que não derivam do livre jogo do mercado, e que geralmente são fruto do uso indevido do Estado.

A *dimensão temporal das decisões* relaciona-se aos conflitos existentes entre os objetivos de curto prazo dos governantes e os objetivos de médio e/ou longo prazo do conjunto da sociedade.

---

<sup>7</sup>No *poder de monopólio*, as empresas com posição dominante no mercado se sentem incentivadas a cobrar preços bastante superiores aos custos marginais associados à oferta. Por outro lado, existem situações de monopólio natural nas quais economias de escala ou de escopo fazem com que a competição envolva custos mais elevados ou duplicação desnecessária de esforços. A *assimetria de informação*, “informação assimétrica” ou “informação imperfeita”, ocorre quando uma das partes dispõe de mais e melhor informação que a outra sobre as condições relevantes para as decisões de ambas. E a *dimensão temporal das decisões* faz parte tanto das “falhas de mercado” como das “falhas de governo” e diz respeito a decisões que são tomadas visando atender a determinados objetivos ou necessidades próprias de curto prazo, em detrimento dos objetivos de mais longo prazo da sociedade.

O conceito de *accountability* diz respeito à avaliação de resultados e à responsabilização dos governos pelos seus atos. Trabalhos como os de Adam Przeworski, fundamentados na teoria agente-principal, oferecem contribuições importantes ao estudo das falhas de governo.

A qualidade da intervenção do Estado na economia depende, em grande medida, da eficácia dos mecanismos que obrigam os governos a prestar contas de seus atos perante o público. Os governos podem falhar na regulação eficaz da economia, ou porque não sabem o que fazer ou porque não têm incentivos para tal. O espectro de políticos e burocratas orientados pelo interesse próprio persegue a teoria da regulação: não há razão alguma, diz a teoria, para esperar que a motivação dos funcionários do governo seja diferente da de todo mundo, isto é, seu interesse particular. Contudo mesmo que os funcionários do governo não tenham nenhum espírito público, e muitos o têm, estão submetidos, numa democracia, não só ao império da lei como aos mecanismos de responsabilidade política – principalmente as eleições –, mas não exclusivamente a estas. Instituições políticas bem desenhadas poderiam induzir os governos a se comprometerem acima de tudo com intervenções econômicas socialmente desejáveis, independentemente de suas motivações. Por isso é que, a meu ver, a reforma do Estado não deveria se orientar para limitar o papel do governo na economia, mas sim para melhor equipá-lo para exercer esse papel e para obrigá-lo a prestar contas aos cidadãos. (PRZEWORSKI, 1995, p 18-19)

A teoria das falhas de governo traz assim, à cena, um importante conjunto de conceitos necessários à prática eficaz da atividade de regulação.

## A TEORIA DAS LONGAS ONDAS CÍCLICAS

A teoria das longas ondas cíclicas tem se apresentado como uma das importantes abordagens para a percepção das transformações pelas quais a economia mundial vem passando.

A percepção de que ciclos alternados de prosperidade e recessão mundial ocorrem em intervalos de cerca de meio século é atribuída ao economista russo Nicolai Kondratieff (1892-1930). Segundo sua teoria, a fase de expansão de um ciclo é caracterizada por maciços investimentos em bens de capital, e a fase de retração, por um processo de depreciação dos investimentos.

Ao examinar a natureza das longas ondas cíclicas do ponto de vista das modificações nas técnicas de produção, Kondratieff observou que as regularidades do processo ajudavam a estabelecer algumas regras empíricas para seu movimento. E, dentro desta perspectiva, revelou o papel das inovações técnicas nos longos ciclos. (PIRES, 1996)

Kondratieff considerava que as modificações técnicas representavam o mecanismo desencadeador do desenvolvimento tecnológico capaz de criar novas oportunidades econômicas e, deste modo, gerar a expansão econômica dos setores produtivos em mercados saturados ou em recessão. Igualmente, as guerras e as revoluções eram conseqüência dos longos ciclos e resultavam da luta por mercado e matéria-prima, da distribuição dos frutos do crescimento e da expansão econômica. (PIRES, 1996)

Em 1939, Joseph Schumpeter (1883-1950) aprofundou os estudos sobre as ondas cíclicas e formulou uma teoria segundo a qual os períodos de prosperidade estavam relacionados à difusão de inovações-chave no sistema produtivo. As ondas resultavam da conjugação ou da combinação de inovações, que criam um setor líder na economia, ou um novo paradigma, que impulsiona o crescimento rápido dessa economia. Este setor promove, antes de consolidar sua hegemonia, uma avalanche de transformações e de “destruições criadoras”. (PIRES, 1996)

Quando as tecnologias introduzidas pelo setor líder da economia se tornam praticamente incorporadas ao sistema de produção ou se difundem por quase todos os demais setores, o retorno dos investimentos tende a diminuir e a economia caminha para um processo de acomodação, que é seguido por uma depressão. O investimento se retrai, as empresas reduzem custos, demitem mão-de-obra e a economia entra em recessão. Esta última fase motiva investimentos em pesquisa e desenvolvimento, fazendo ressurgir uma nova era de inovações. A alternância entre recessão e prosperidade não depende somente do surgimento de inovações-chave, mas da criação de condições institucionais adequadas à sua difusão.

Schumpeter refinou e aprofundou a teoria de Kondratieff, lapidando-a com os conceitos de: inovação, revoluções técnicas, setor líder da economia, novas firmas, novas formas organizacionais, mudanças institucionais, destruição criadora, entre outros. (PIRES, 1996).

Os períodos atribuídos aos longos ciclos variam ligeiramente entre os principais autores. Segundo Freeman (2001), as ondas podem ser retratadas da seguinte maneira (quadro 1):

QUADRO 1 - LONGAS ONDAS CÍCLICAS

CICLO	EXPANSÃO	CRISE DE AJUSTAMENTO
1 <sup>o</sup>	1780-1815	1815-1848
2 <sup>o</sup>	1848-1873	1873-1895
3 <sup>o</sup>	1895-1918	1918-1940
4 <sup>o</sup>	1941-1973	1973-
5 <sup>o</sup>	-	-

FONTE: Adaptado de Freeman (2001)

Cada onda de expansão é comandada por um setor líder ou um novo paradigma técnico-econômico e está associada a uma base tecnológica histórica particular ou tecnologias fundamentais. O quadro 2 apresenta a perspectiva teórica oferecida por Freeman e Louça para a reconstituição das longas ondas cíclicas e suas características fundamentais. (FREEMAN, 2001)

O novo paradigma técnico-econômico, que representa um conjunto de orientações do senso comum para decisões tecnológicas e de investimento, quando eclode, emerge de forma demolidora, transformando as formas de organização, distribuição e realização da produção. (PÉREZ, 1999)

O novo paradigma é capaz de transformar todos os setores da economia de todos os países, renovando produtos e processos, relocando atividades, redefinindo mercados, redesenhando empresas e modificando os modos de produzir e os modos de viver em toda parte do planeta. (PÉREZ, 1999, p.9)

A memória histórica conserva clara a noção de “tempos bons” e “tempos difíceis”. Nos países desenvolvidos, é possível perceber nitidamente a insegurança e as dificuldades sociais dos anos 80 e 90 e o período de crescimento e pleno emprego do pós-Guerra, nos anos 50 e 60. O mesmo pode-se dizer da prosperidade da época vitoriana na segunda metade do século XIX e o que se qualificou de Grande Depressão no último quarto do século XX; ou o período conhecido como *La Belle Époque* no começo do século XX e a Grande Depressão dos anos 30. (PÉREZ, 1999)

Cada um desses “tempos difíceis” constituiu o surgimento e a decolagem de um novo paradigma técnico-econômico. A máquina a vapor e as ferrovias nos anos 30 e 40 do século XIX; as novas tecnologias do aço, a eletricidade e a química moderna até fins do século XIX; a produção em massa e os materiais sintéticos entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. (PÉREZ, 1999)

QUADRO 2 - SUMÁRIO CONDENSADO DAS LONGAS ONDAS CÍCLICAS

PERÍODO APROXIMADO DA EXPANSÃO (BOOM)	DEPRESSÃO (CRISES DE AJUSTAMENTO)	CONJUNTO DE INOVAÇÕES TÉCNICAS E ORGANIZACIONAIS	'CARRO-CHEFE' E OUTROS SETORES LÍDERES DA ECONOMIA	INSUMO PRINCIPAL E OUTROS INSUMOS-CHAVE	INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE E DE COMUNICAÇÃO	MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS E GERENCIAIS
1780 - 1815	1815 - 1848	1) Mecanização industrial baseada na energia hidráulica	Fiação do algodão Produtos de ferro Roda d'água	Ferro Algodão cru Carvão	Canais Estradas de chão Barco à vela	Sistemas de manufaturas; empresários; associações empresariais
1848 - 1873	1873 - 1895	2) Mecanização da indústria e do transporte com base na energia a vapor	Estradas de ferro e equipamentos ferroviários Máquinas a vapor Ferramentas industriais Indústria de álcalis	Ferro Carvão	Estradas de ferro Telégrafo Barcos a vapor	Companhias com estoques associativos Subcontratação como estratégia de responsabilizar os trabalhadores
1895 - 1918	1918 - 1940	3) Eletrificação da indústria, do transporte e das residências	Equipamentos elétricos Engenharia pesada Química pesada Produtos de aço	Aço Cobre Ligas metálicas	Ferrovias Navios de aço Telefone	Sistemas gerenciais profissionais e especializados 'Taylorismo' Empresas gigantes
1941 - 1973	1973 - ??	4) Motorização do transporte, da economia civil e militar	Automóveis Caminhões Tratores, Tanques Máquinas a Diesel Aeronaves Refinarias	Petróleo Combustíveis Materiais sintéticos	Rádio Rodovias Aeroportos Aviação comercial	Produção e consumo de massa 'Fordismo' Hierarquias
??	??	5) Computadorização de toda a economia	Computadores Softwares Equipamentos de telecomunicações Biotecnologia	Chips (Circuitos integrados)	'Infovias' (Internet)	Redes internas redes locais e rede global

FONTE: Adaptado de Freeman (2001)

A primeira longa onda cíclica (1780-1848) é o período no qual a economia mundial experimenta seu primeiro grande ciclo de crescimento (conhecido como o *primeiro Kondratieff*) quando, a partir da difusão do uso do carvão mineral na produção do ferro, e de inovações na maquinaria têxtil, teve origem a Revolução Industrial.

O período de investimentos deste ciclo esgota-se principalmente pelas limitações na escala da produção e transportes e pela inflexibilidade na localização das manufaturas, ainda dependentes de energia hidráulica. As décadas de 30 e 40 do século XIX, período de transição entre o esgotamento do primeiro Kondratieff e a expansão da segunda longa onda cíclica, ficaram conhecidas na história europeia como *hard times*.

A segunda longa onda cíclica (1848-1895) foi o período do paradigma técnico-econômico baseado no carvão, na máquina a vapor de alto rendimento, no transporte ferroviário, em novas tecnologias de fundição do ferro e nas máquinas industriais. As oportunidades de investimentos geraram um novo ciclo de crescimento conhecido como "prosperidade vitoriana" e caracterizado por uma revolução nos transportes ferroviários e marítimos.

No campo das inovações organizacionais, em 1832, Charles Babbage publicava um tratado defendendo o enfoque científico da organização e da administração da produção, bem como enfatizando a importância do planejamento e da adequada divisão do trabalho. (Morgan, 1996).

Na produção manufatureira, a difusão de teares a vapor permitiu um salto na produtividade do trabalho em relação aos teares manuais. A segunda longa onda cíclica esgota seu dinamismo antes do final do século XIX.

A terceira longa onda cíclica (1895-1940) refere-se ao período do paradigma técnico-econômico baseado na eletricidade, nos equipamentos elétricos, nas novas tecnologias do aço, na química moderna e nas empresas de grande porte, culminando com o surgimento da administração *taylorista*.<sup>8</sup>

As inovações no campo da eletricidade geraram novas empresas que se tornariam paradigmas no século XX. Mas, apesar de representar uma "revolução tecnológica", a eletricidade necessitava de inovações secundárias nas áreas de geração e transmissão de energia.

Em 1895, foram desenvolvidos os primeiros sistemas práticos de distribuição de eletricidade a longa distância. No mesmo ano, *Niagara Falls*, nos Estados Unidos, era represada para produzir energia elétrica. A distribuição de energia elétrica abria um novo e amplo mercado para equipamentos elétricos e eletrodomésticos. No campo dos materiais, o desenvolvimento da tecnologia do aço permitia incremento nas aplicações do metal.

A introdução, por Henry Ford (1863-1947), da linha de montagem na fábrica, já otimizada através da generalização dos princípios da administração *taylorista*, aprofundou a sistematização e o controle do processo de trabalho.

A quebra do mercado acionário americano em 1929 interrompeu este ciclo de crescimento. As inovações que deram impulso à prosperidade do período conhecido como *La Belle Époque* perderam dinamismo. Os bens de consumo duráveis, inclusive automóveis, ainda eram fabricados em pequenos lotes, e a intensa concorrência impedia a acumulação de capital.

Os aumentos contínuos na produtividade, associados à introdução de novos métodos no processo de trabalho, levaram a uma insuficiência de demanda efetiva da sociedade, que está na origem das crises de 1929 e 1930. As idéias liberais de Adam Smith, que se referia à "mão invisível" do mercado como regulador eficaz da economia, apresentavam sintomas de decadência.

A quarta longa onda cíclica (1941-...), segundo a perspectiva de Freeman e Louça, equivale ao período do paradigma técnico-econômico baseado na produção e no consumo em massa, no "fordismo" e nas organizações hierárquicas. Na visão desses dois autores, a quarta longa onda entrou em fase depressiva em 1973, e o seu término ainda está por ocorrer para que se considere consolidado o início de uma próxima (quinta) longa onda cíclica. (FREEMAN, 2001). (ver quadro 2).

A quarta longa onda, após a Segunda Guerra, pode ser dividida em duas fases: A (1946-1973) e B (1974-...). (PIRES, 1996)

---

<sup>8</sup>Frederick Taylor foi o pioneiro daquilo que hoje é conhecido como administração científica. Embora tenha sido um dos autores mais criticados de todos os teóricos organizacionais, foi também um dos mais influentes. Os princípios da sua administração científica ofereceram a base para o modo de trabalhar por toda a primeira metade do século XX e, em muitas situações, predomina até os dias atuais. O enfoque de Taylor defende o uso de estudos de tempos e movimentos como meio de analisar e padronizar as atividades de trabalho. Para Taylor, os trabalhadores deveriam ser confiáveis, previsíveis e eficientes como robôs. A organização ideal é vista como uma verdadeira "máquina". Segundo Morgan, "o *taylorismo* foi realmente parte de uma tendência social mais ampla que envolve a mecanização da vida de forma geral". (1996, p. 35).

Na fase A, as tecnologias fundamentais seriam: petroquímica, pequeno motor elétrico, radiofonia, televisão, computador, energia nuclear, satélites, aviação comercial, transistor e semicondutores.

O paradigma *taylorista/fordista*, como ficou conhecido o período posterior a 1941, preconizava a padronização de produtos e componentes visando promover as economias de escala e, com isso, baixar custos e ampliar o mercado.

Este regime, baseado nas práticas *fordistas/tayloristas* de produção e consumo em massa e permeado pelas idéias de Keynes, que preconizava a forte presença interventora do Estado na economia, caracterizou o modo de desenvolvimento que alavancou o crescimento mundial do pós-Guerra em todo o mundo.

A fase B é aquela na qual são fundamentais a microeletrônica e o *chip*, telecomunicações, robótica, química fina, biotecnologias, fibras óticas, novos materiais e as técnicas organizacionais flexíveis.

O declínio econômico ocorrido nos anos 70, caracterizado pela crise do petróleo, veio também colocar sob forte questionamento as formas de intervenção do Estado sobre a economia.

A escola keynesiana não se mostrou eficaz nos anos 80, pois a natureza da crise estava justamente no esgotamento do modelo de produção em massa apoiado no uso intensivo de energia e matérias-primas. Um novo paradigma técnico-econômico entrava em cena, envolvendo não apenas novas tecnologias e práticas produtivas mas um novo arcabouço institucional, regulatório e até mesmo novas teorias econômicas (PÉREZ, 1996).

Nesse novo ambiente, surgia então a necessidade de revisão do papel do Estado nas economias de todo o mundo.

## AS TURBULÊNCIAS PÓS-70: TRANSIÇÃO PARA UM NOVO PARADIGMA

Segundo a autora venezuelana Carlota Pérez,

o mundo está vivendo um processo de mudança de paradigma. Ainda que tendamos a crer que nossas dificuldades são produto das ações de um ou outro governo, o fato é que, desde os anos 70, o planeta inteiro vive tempos turbulentos. Estamos todos imersos em uma complexa transição que envolve desde a base tecnológica até o marco institucional, passando por uma reestruturação profunda do aparelho produtivo de cada um dos países. (PÉREZ, 1999, p.11)

O fenômeno que afeta a todos com tanta profundidade e amplitude é uma mudança de padrão tecnológico global. Essas mudanças são decorrentes do esgotamento do paradigma técnico-econômico que entrou em crise nos anos 70 e do surgimento de um novo modelo (uma nova longa onda cíclica, conforme a abordagem neo-schumpeteriana), resultante dos avanços ocorridos nas áreas da microeletrônica, da biotecnologia e dos novos materiais, e de técnicas organizacionais, a partir de experiências bem-sucedidas de empresas japonesas.

A revolução tecnológica pela qual o mundo passa não é simplesmente um conjunto de novas técnicas, nem de novos produtos e processos, por mais poderosos e impressionantes que pareçam. É uma crescente constelação de inovações, interdependentes nos aspectos técnico, organizacional, gerencial e social. (PÉREZ, 1996)

A transição de um paradigma para outro é complexa e cheia de obstáculos. O novo paradigma deve abrir frente em um mundo solidamente moldado por seu predecessor. Depois de décadas de aplicação generalizada, os princípios de eficiência de um determinado paradigma estão tão encravados na mente dos administradores e em suas habilidades, e tão encravados no meio empresarial, que aparecem como "senso comum", universal e eterno.

A mudança de paradigma é um vasto processo de aprendizagem, de adotar os novos métodos e adaptar-se às novas possibilidades. Trata-se também, e talvez sobretudo, de uma dolorosa desaprendizagem. A mudança exige abandonar os que antes foram modelos exitosos de fazer as coisas, deixar para trás grande parte da experiência duramente adquirida e aceitar o novo. Excetuando os jovens, que poderíamos considerar como nascidos em um novo mundo, a resistência tende a ser geral, assume distintas formas e flui de diversas fontes. Não é fácil reconhecer a obsolescência das velhas rotinas; não é agradável correr riscos com técnicas desconhecidas e mercados estranhos depois de haver obtido êxito nos terrenos e caminhos bem conhecidos. É por isso que nos períodos de mudança de paradigma alguém pode encontrar empresas novas em países até há pouco menos avançados e que ganham posições frente aos gigantes e, algumas vezes, os deixam para trás. (PÉREZ, 1999, p.8)

## A CRISE DO MODELO DE ESTADO

Um dos campos onde essa transição de paradigmas faz-se sentir com forte intensidade é a política e o governo. No entanto, conforme Pérez,

Nem os governos nem as instituições públicas estão submetidos a pressões semelhantes àquelas sofridas pelo setor privado. No setor público a direção da mudança não está tão clara e existem condições sociais, políticas, culturais e ideológicas – assim como interesses criados – que fazem ainda mais difícil aceitar a necessidade de realizar transformações profundas. Em consequência, enquanto mais muda a esfera técnico-econômica, mais obsoleto e impotente vai ficando o marco sócio-institucional. E quanto maior vai ficando o desajuste entre ambos, as tensões ficam maiores, mais dolorosa a transição e mais desgarradoras as tendências centrífugas. E é precisamente a força das tensões geradas por essa diferenciação e pela ruptura do tecido social o que termina elevando o tema da coesão e da sustentabilidade ao centro da cena. (PÉREZ, 1999, p. 13)

Na transição anterior, para sobrepor-se à Grande Depressão dos anos 30 e reconstruir a economia depois da guerra, foi necessário superar as noções prevaletentes sobre a superioridade dos mecanismos de livre mercado e aceitar a intervenção maciça e sistemática do Estado na economia, seguindo os princípios gerais propostos por John Maynard Keynes. (1883-1946)

Em decorrência da recessão dos anos 30 e da aceitação das idéias de Keynes, os governos de vários países começaram a intervir cada vez mais na atividade econômica, por meio da criação de empresas públicas e da implantação de grandes empreendimentos, especialmente na área de infra-estrutura, como energia, combustíveis, comunicação, transporte e siderurgia. Nos EUA, o “New Deal” do presidente Franklin D. Roosevelt na década de 30, permeado pelas idéias de Keynes, proporcionou grande avanço na ação intervencionista do governo e no conseqüente desempenho da economia.

Assim, Keynes, que atribuía o crescimento econômico à expansão da demanda, contribuiu decisivamente para a retomada do crescimento pós-Crise de 29, ao recomendar o aumento de gastos públicos. Os estados, com sua grande capacidade de endividamento, foram os grandes propulsores do desenvolvimento neste período.

As políticas keynesianas, no entanto, não se mostraram mais eficazes após os anos 70, pois a natureza da crise estava justamente no esgotamento do modelo de produção em massa apoiado no uso intensivo de energia e matérias-primas. Um novo paradigma técnico-econômico se inicia, envolvendo não apenas novas tecnologias e práticas organizacionais mas a necessidade de um novo arcabouço institucional e regulatório<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Arcabouço regulatório ou marco regulatório é o conjunto de leis, decretos e/ou normas governamentais que definem as regras e os parâmetros que norteiam a exploração das atividades econômicas em um determinado setor.

O declínio econômico ocorrido nos anos 70 colocou sob forte questionamento as formas de intervenção do Estado sobre a economia. Para os *regulacionistas*, tratava-se de uma crise do regime de acumulação intensiva e do *modo de regulação* de Estado.

No início dos anos 80, a alta dos juros flutuantes afetou a política de endividamento, agravando ainda mais o desequilíbrio fiscal dos governos. O modo de desenvolvimento que propiciou o crescimento do capitalismo pós-Guerra chegava ao seu final.

## O PAPEL DO ESTADO APÓS OS ANOS 70 E AS RESISTÊNCIAS ÀS MUDANÇAS

Como já visto, para a abordagem neo-schumpeteriana, as mudanças tecnológico-científicas constituem o núcleo gerador de grandes mudanças na sociedade por introduzirem uma "nova lógica" à obtenção da máxima eficiência produtiva.

Como o aparato socioinstitucional existente na sociedade tende a expressar o modelo (e os interesses econômicos e políticos) do sistema socioprodutivo até então predominante, a tendência é de forte resistência às mudanças necessárias para que o sistema produtivo possa adaptar-se às alterações geradas pelas inovações tecnológico-científicas.

A velocidade com que as transformações irão ocorrer é função do grau de resistência existente, que se encontra, por sua vez, relacionado aos fatores políticos e socioculturais predominantes e à intensidade da crise econômica existente. O aprofundamento da crise tende a diminuir a resistência apresentada pelo aparato sociopolítico-institucional às mudanças requeridas pelo novo paradigma.

Na maior parte dos países latino-americanos, a adoção de reformas estruturais foi precedida pela deterioração das condições econômicas, com taxas de investimento declinantes, baixas taxas de crescimento ou mesmo em queda, grandes déficits fiscais, inflação acelerada e uma marcante contração na intermediação financeira. O que se pergunta é: por que esses países esperam tanto para finalmente lançarem as reformas? Por que só após tantos anos de deterioração econômica tais reformas foram finalmente adotadas? Por que a adoção dessas reformas é quase sempre um processo demorado? (CARNEIRO; ROCHA, 2000, p. 48)

Os períodos de desordem econômica transmitem informação sobre a correspondência dos resultados com as respectivas políticas, podendo levar a uma reavaliação do custo das políticas anteriores. As economias em reforma primeiro observam as mudanças externas – por exemplo, crescente comércio, novas tecnologias –, e o velho modelo de desenvolvimento parece, então, tornar-se gradualmente menos adequado. À medida que o mundo evolui, as percepções mudam, porém apenas superficialmente, uma vez que não é possível apurar com exatidão se os resultados insatisfatórios decorrem de políticas inapropriadas ou simplesmente de choques aleatórios desfavoráveis. Como o processo de aprendizagem é lento, políticas inapropriadas podem permanecer racionalmente em vigor por longos períodos, causando uma deterioração gradual, mas dolorosa, do desempenho econômico. Somente quando o aprendizado necessário é assimilado, as reformas podem ser aplicadas com êxito. Uma crise normalmente torna a fase pré-reforma tão onerosa que os vários grupos conflitantes na sociedade entram rapidamente em acordo quanto às reformas necessárias. (CARNEIRO; ROCHA, 2000)

A crise do Estado que teve início nos anos 70 só tornou-se mais evidente após 1980 e, desde então, a redefinição do papel do Estado tem sido um tema de alcance universal. O mau funcionamento do aparato do Estado contemporâneo, aliado à sua inadequação aos requerimentos do novo paradigma técnico-econômico que decolou nos anos 70, teria contribuído de forma significativa tanto para a crise que culminou com as reformas nos sistemas socialistas, quanto para a crise do capitalismo, iniciada dos anos 70 e aprofundada nos 80. (BRESSER-PEREIRA, 1995)

A crise encontrava agora os estados nacionais, de um lado, ainda organizados para desempenhar o papel que cumpriam no ciclo anterior e, de outro, com graves distorções internas que os tinham levado a se desviarem de suas missões.

Não obstante, nos últimos 20 anos, esse modelo (de Estado) mostrou-se superado, vítima de distorções decorrentes da tendência observada em grupos de empresários e de funcionários, que buscam utilizar o Estado em seu próprio benefício, e vítima também da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, que tornaram a competição entre as nações muito mais aguda. (BRASIL, 1995, p.10)

A reforma que se encontra em curso desde os anos 80 em todo o mundo tem apresentado como característica predominante o fato de o Estado deixar de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para fortalecer-se na função de *promotor* e *regulador* desse desenvolvimento.

O Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) expõe a relevância do papel do Estado regulador na atualidade:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (...). (BRASIL, 1995, p. 12)

Dada a necessidade de reformar o Estado, restabelecer o equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamentos dos países onde a crise era mais aguda, observou-se que num primeiro momento, nos anos 80, as reformas assumiram, em muitos países, um caráter neoliberal e conservador. Predominantemente, as soluções adotadas centravam-se na redução do tamanho do Estado e na ênfase ao predomínio total do mercado.

Com o aprofundamento da reflexão e do debate que se intensificou em todo mundo acerca da questão, foi ficando claro para um grande número de autores e de agentes sociais que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas sim na sua reconstrução *para exercer novas e estratégicas funções*.

Segundo este pensamento predominante, os objetivos de desenvolvimento das sociedades estarão mais bem-atendidos, não por um Estado menor, reduzido em seu papel, mas por um Estado novo, recuperado e redefinido em termos de capacidade de intervenção, ou de governança, em um sentido mais amplo. (VELASCO JR., 1997)

De um lado, o Estado deve abandonar muitas de suas funções empresariais tradicionais, relativas à propriedade direta de empresas produtivas; mas, de outro, será preciso *desenvolver uma nova modalidade de regulação estatal*, na qual as autoridades exerçam mais poder e tenham capacidade para fiscalizar a operação dos mercados privados, fomentar a modernização tecnológica e colocar em ação políticas sociais compensatórias. (VELASCO JR., 1997)

Outra discussão relevante diz respeito aos graus de liberdade que as economias nacionais dispõem em face do contexto de mudanças drásticas que se verifica na ordem econômica mundial, o que põe em evidência a questão da globalização. A globalização coloca problemas ambivalentes: por um lado, a globalização econômica é um processo histórico irreversível e inevitável, não cabendo portanto visões unilaterais, calcadas no pressuposto da autonomia dos estados nacionais considerados enquanto unidades insuladas, imunes aos efeitos da globalização; por outro lado, não se trata de uma situação-limite na qual os graus de liberdade seriam nulos, isto é, os estados nacionais deveriam se limitar apenas a refletir passivamente as injunções do sistema econômico internacional. (DINIZ, 1998)

A ação de cada governo nacional na procura de caminhos próprios, visando a formas vantajosas de inserção internacional, é portanto função da sua capacidade de governança.

*Estados fortes e autônomos tendem a dispor de condições favoráveis, em comparação com estruturas estatais fragilizadas e, portanto, destituídas de instrumentos adequados de gestão. Sob este aspecto, cabe salientar o contraste entre a capacidade relativa dos Estados que se defrontam no contexto internacional e o grau de subordinação de cada um dos governos às forças externas. Quanto mais fraca a autoridade estatal, maior a propensão a recorrer ao estoque externo de competência técnica o que, por sua vez, tende a agravar e perpetuar as carências internas em termos de uma máquina estatal apropriada, criando-se, assim, um círculo vicioso de efeitos perversos.* (DINIZ, 1998, p.3)

Pode-se supor que a posição mais avançada em relação à problematização globalização *versus* estados nacionais aponta para a necessidade de os aparatos estatais redefinirem seus campos de atuação direta e seus limites, evidenciando-se o fortalecimento da regulação como estratégia fundamental de atuação.

## AS REFORMAS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

As políticas norte-americanas de “ajuda” visando ao desenvolvimento da América Latina, iniciadas nos anos 60, estiveram estreitamente ligadas, à época, ao modelo desenvolvimentista de Estado. Tais “políticas de ajuda”, de espectro variado, compreendiam o programa “Aliança para o Progresso”, implementado nessa década, passando pelo financiamento da infra-estrutura produtiva, que viria a dar suporte ao acelerado crescimento brasileiro verificado no início dos anos 70 (o chamado “milagre brasileiro”).

As conseqüências do intervencionismo norte-americano na América Latina são conhecidas e polêmicas; porém, um campo onde sua visibilidade mais se faz notar são os ostensivos aparelhos de Estado construídos neste momento em toda a região.

Ainda, durante os anos 60, permanecia o entendimento de que transferências de capital e tecnologia – combinadas com assistência técnica e com os esforços dos empresários, governos e povo – seriam suficientes para transformar as nações em desenvolvimento. (BENVENISTE, 1994)

Rostow<sup>10</sup>, citado por Benveniste (1994), defendia que, com a ajuda apropriada, as sociedades “em transição” poderiam alçar-se a uma condição “auto-sustentada” que lhes permitiria investir de 10 a 20 por cento de sua renda nacional em crescimento econômico sustentado. Esse crescimento iria ultrapassar regularmente os aumentos populacionais à medida que tais nações alcançassem as demais. Supunha-se que os países retardatários recuperariam o atraso depois que cada Estado nacional desenvolvesse uma base industrial, modernizasse a agricultura e intensificasse a exploração dos seus recursos.

As experiências dos últimos 30 anos derrubaram essas crenças. A internacionalização da economia mundial produziu crescimento e padrões de competição muito diferenciados. Certas áreas do mundo como Singapura, Coréia do Sul e Taiwan, por exemplo – com uma população facilmente organizável em força de trabalho habilitada, com uma classe empresarial capaz de organizá-la e uma elite financeira capaz de gerar e atrair capitais –, experimentaram grandes e surpreendentes transformações, passando a ocupar uma nova posição na economia mundial, enquanto outras áreas permaneceram estagnadas. (BENVENISTE, 1994)

O atual modelo de acumulação capitalista, denominado por muitos como *pós-fordismo*, tem como característica o aumento da flexibilidade nos processos de acumulação e de regulação do modo de desenvolvimento, que permite a redução de custos relativos, o aumento da produtividade e a criação de novos mercados.

<sup>10</sup>Rostow, Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth: a non communist manifest*. Cambridge Mass.: Cambridge University Press, 1960.

Os problemas do atual modo de acumulação afetam igualmente nações ricas e pobres, conforme as indústrias e outras atividades econômicas se transferem de antigas para novas áreas, em resposta às oportunidades inerentes às inovações tecnológicas, à disponibilidade de recursos (inclusive a qualidade da mão-de-obra), à capacidade de organização, à mobilização do capital e à expansão do mercado. (BENVENISTE, 1994)

Rostow, em sua teoria da “auto-sustentação”, supunha que os países do Terceiro Mundo tinham que manter tarifas protecionistas para alcançar o crescimento econômico. Quando os países em desenvolvimento começaram a se industrializar, com frequência utilizaram as exportações de matérias-primas para financiar a importação de produtos acabados, e começaram sustentando indústrias nascentes para satisfazer os mercados locais. Ao longo dos anos 50 e 60, muitos países do Terceiro Mundo adotaram políticas protecionistas para proteger suas indústrias da intensa competição de grandes produtores mundiais. Mas as tarifas protecionistas também resultaram em produtores locais ineficientes. Dada a força dos empresários e sindicatos locais, as tarifas protecionistas foram mantidas por longo período, o que resultou na marginalização dessas economias. (BENVENISTE, 1994)

No ambiente atual, uma *única rede* de relações sociais e econômicas envolve cada vez mais intensamente todos os países, setores, empresas e pessoas do planeta, intensificando a competição num mercado que é cada vez mais globalizado e concorrido.

Nos países latino-americanos, o tema adquire especial relevância, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, participa com grande ênfase na esfera produtiva. Essa interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes na economia de muitas nações latino-americanas, que passaram a conviver com artificialismos na década de 90.

O Estado se tornou um obstáculo ao desenvolvimento da América Latina depois de ter sido um promotor estratégico desse mesmo desenvolvimento quando, no quadro de um processo cíclico, a estratégia de substituição de exportações esgotou-se, quando as distorções provocadas pela intervenção superaram seus objetivos corretivos, quando a crise fiscal se desencadeou. (BRESSER-PEREIRA, 1990, p.13)

No Brasil, a crise do Estado se torna clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social \*do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos.

A reação imediata à crise – ainda nos anos 80, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. (BRESSER-PEREIRA, 1995)

Nesse modelo, o Estado reduz seu 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 investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 1995)

Nessa nova perspectiva, a tendência é o fortalecimento das funções de regulação e coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

Nesse contexto, as agências reguladoras de serviços públicos estão sendo criadas no Brasil com a função de assegurar que os serviços delegados pelo Estado às empresas privadas possam ser prestados com qualidade e tarifas justas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esgotamento do modelo de crescimento da economia mundial que vigorou até a década de 70 e as intensas transformações que estão ocorrendo desde então, em função da decolagem de um novo paradigma técnico-econômico, conforme a abordagem da teoria das longas ondas cíclicas, vêm induzindo uma revisão nas teorias econômicas até então prevalecentes e colocando em evidência novas escolas e/ou teorias econômicas.

Parece existir atualmente, nessas correntes, um razoável nível de consenso quanto ao fato de o paradigma pós-anos 70 requerer a reforma e um novo papel para os estados nacionais, em face tanto de sua inadequação aos requerimentos atuais, quanto do fato de se encontrarem fortemente capturados por interesses privados e de terem se desviado de suas funções primordiais. Isso pode ser confirmado pelas abordagens das escolas da regulação, da nova economia institucional e pelas teorias a elas correlacionadas como a dos custos de transação, do agente-principal e das "falhas de governo", esta última justificando a necessidade de existência de mecanismos institucionais dotados de autonomia em relação aos governantes, como é o caso das agências reguladoras.

A tendência predominante é a dos estados deixarem a produção de bens e serviços, delegando-a ao setor privado e passarem a focalizar a atenção na *regulação econômica*, na indução e coordenação do desenvolvimento e, principalmente, na execução, com maior eficácia e efetividade, das atividades de Estado consideradas indelegáveis, como a saúde, a educação, a segurança e as políticas sociais compensatórias.

Como outros países que passaram, ou estão passando, por processos de reforma, o Brasil está enfrentando na atualidade o desafio de criar e consolidar agências reguladoras capazes, por um lado, de incentivar a participação de capitais privados em serviços públicos e, por outro, de garantir a universalização e a qualidade desses serviços. Tais entes reguladores se inserem no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que começou a ser implementado a partir de 1995, visando, entre outros objetivos, à recuperação da capacidade de *governança* do Estado brasileiro.

Conforme o Plano, o "aparelho de Estado" compreende: a) um núcleo estratégico (ou governo); b) um núcleo de atividades exclusivas de Estado; c) um núcleo de serviços não-exclusivos de Estado; e d) um setor de produção de bens e serviços para o mercado.

O primeiro corresponde ao setor do Estado onde são definidas as leis e as políticas públicas. É formado pelas cúpulas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. No Poder Executivo, situa-se no âmbito da Administração Direta e envolve os dirigentes detentores de mandatos e um corpo burocrático permanente. É no núcleo estratégico que as políticas públicas são formuladas, monitoradas, avaliadas e reprogramadas. (BRASIL, 1995)

O núcleo de atividades exclusivas de Estado – atividades em que o "poder de Estado" se faz necessário para legislar e tributar – inclui a polícia, as forças armadas, os

órgãos de fiscalização e regulamentação (casos das agências executivas e reguladoras) e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos. Esse núcleo não formula políticas públicas, apenas executa as políticas formuladas pelo núcleo estratégico.

Os serviços não-exclusivos, embora não envolvam "poder de Estado", são aqueles em que o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos ou porque envolvem externalidades, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços.

A produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através de empresas de economia mista, que operam em serviços públicos ou setores considerados estratégicos, a exemplo do petróleo.

O Plano separa ainda a ação governamental em dois níveis nitidamente distintos: um que é responsável pela definição das políticas públicas (o núcleo estratégico) e outro que as executa. Este último é constituído por "agências autônomas" (para a execução das políticas relacionadas ao setor de atividades exclusivas de Estado) e por "organizações sociais" (para a execução das políticas dos serviços não-exclusivos).

As agências autônomas são de natureza "executiva" ou "reguladora". As primeiras existindo especificamente para executar políticas de governo; as reguladoras para executar uma função mais permanente que é a de substituir-se aos mercados competitivos.

Entender as agências reguladoras dentro de um referencial como o que foi proposto neste trabalho parece ser fundamental para que se possa ter uma visão mais nítida de seu papel no processo de transformações pelo qual passam os países em todo o mundo, dentre as quais, a reforma do Estado é das mais necessárias, das mais difíceis e, principalmente, das mais complexas.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, Michael. **Regulación y crisis del capitalismo**: la experiencia de los Estados Unidos. Madrid: Siglo XXI, 1993.
- BENVENISTE, Guy. **The twenty-first century organization**". San Francisco: Josey-Bass, 1994.
- BOYER, Robert. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para discussão ENAP, 1).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.34, n.4, p. 7-25, jul./ago. 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina**: consenso de Washington ou crise fiscal? Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em 13 ago. 2001.
- CARNEIRO, Francisco G.; ROCHA, Carlos H. Reforma do setor público na América latina: uma perspectiva comparada. In: A PRIVATIZAÇÃO no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/publica/ocde.htm>
- COASE, Ronald. H. The nature of the firm. **Economica**, London: London School of Economics and Political Science, v. 4, p. 386-405, nov.1937.

DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. **BIB**: Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais, Rio de Janeiro: ANPOCS, n.45, p.3-24, jan./jun.1998. Disponível em: <http://www.fea.usp.br/fia/reforma/Textos.htm>

FREEMAN, Christopher. **Long waves in the world economy**. London: Frances Printer, 1984.

FREEMAN, Christopher. **A hard landing for the 'New Economy'?** information technology and the United States National System of Innovation, 2001. Disponível em: <http://www.susx.ac.uk/spru/publications/imprint/sewps/sewp57/sewp57.html>

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

PÉREZ, Carlota. **National systems of innovation, competitiveness and technology**: a discussion of some relevant concepts and their practical implications. S.l.: **ECLAC/UNIDO**, 1991.

PÉREZ, Carlota. Cambio técnico, restructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo". **El Trimestre Económico**, Santiago de Chile, n.223, p. 23-64, ene./mar. 1992.

PÉREZ, Carlota. La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. **Comercio Exterior**, México: BANCOMEXT, v.46, n.5, p.347-363, mayo 1996.

PÉREZ, Carlota. **La empresa ante el cambio tecnológico**. Conferencia ante el Congresso Internacional de Estrategias Gerenciais de la Asociación de Ejecutivos del Estado Carabobo, Venezuela, 1998. Disponível em: <http://www.fgma.gov.ve/Fondo%20Editorial/Jornadas/TECNOLOGIA.htm>. Acesso em: 14 jul. 2001.

PÉREZ, Carlota. El reto del cambio de paradigma tecnoeconómico. **Revista BCV**, Caracas, v.13, n.2, 1999. Disponível em: <http://www.bcv.org.ve/publica/pdf/rcbcv992.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2001.

PIRES, Hindenburgo F. **Teoria das longas ondas e os ciclos da indústria mundial**. São Paulo: USP, 1996. Disponível em: <http://sites.uol.com.br/hfpires/ciclos.htm>. Acesso em: 12 jul. 2001.

POSSAS, M.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J. Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro: UFRJ/IE, v. 2, p. 9-15, 1998. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/artigos.htm>

PRZEWORSKI, Adam. Responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, n.32, p.18-40, out. 1996.

SIMON, Herbert A. **Models of man**. New York: Wiley, 1957.

VELASCO JR., Licínio. A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Textos para discussão, 55). Disponível em: <http://www.politica.pro.br/nepcs/agenconj.htm>

WILLIAMSON, Olivier E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.