Regulação em setores de infra-estrutura: a sociedade no controle externo das organizações

Carlos Raul Borenstein*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O conceito de regulação (ou controle externo); 3. O processo regulatório: histórico; 4. A regulação das empresas pela sociedade; 5.Conclusões.

PALAVRAS-CHAVE: controle externo; regulação; participação social.

Este artigo apresenta possíveis padrões de influência da sociedade sobre as empresas dos setores de infra-estrutura. Através desses padrões, a sociedade pode participar ativamente no controle externo das organizações, auxiliando e até substituindo a ação dos órgãos reguladores. Desta forma, a sociedade, um agente importante no relacionamento entre as empresas desses setores e seu ambiente externo, pode regular o comportamento organizacional. Os padrões são apresentados numa abordagem contextual, histórica e processual, em conjunto com os conceitos pertinentes.

Regulation in the infrastructure sector: external control of organizations by society

This paper presents patterns influence society can exert on companies in the infrastructure sector. Through these patterns, society can actively participate in the external control of organizations, assisting and even substituting the actions of regulating agencies, both governmental and private. As an important actor in the relation between these companies and their external environment, society can regulate organizational behavior. The patterns of influence are presented in an approach that includes contextual, historical and process-related analysis, combined with an explanation of the concepts used.

* Professor dos programas de pós-graduação em engenharia de produção e administração da UFSC.

1. Introdução

A história das organizações está intimamente ligada à história da sociedade humana. “As organizações não são uma invenção moderna. Os faraós delas se utilizaram para construir as pirâmides. Os imperadores da China delas se utilizaram, há milhares de anos, para construir grandes sistemas de irrigação. E os primeiros Papas criaram uma igreja universal, a fim de servir a uma religião universal”(Etzioni, 1989).

A civilização moderna depende das organizações para a manutenção e a implementação do seu bem-estar. “Ao contrário das sociedades anteriores, a sociedade moderna atribui um elevado valor ao racionalismo, à eficiência e à competência. A organização cria um poderoso instrumento social, através da coordenação de grande número de ações humanas” (Etzioni, 1989). Torna-se difícil imaginar a sociedade atual sem a presença de organizações. “Nascemos nelas e, usualmente, morremos nelas. O espaço entre estes dois extremos é preenchido por elas. São tão inevitáveis quanto a morte e os impostos” (Hall, 1984).

Esta dependência em relação às ações organizacionais torna o relacionamento sociedade-organização dinâmico e de complexo entendimento, vista a grande influência das empresas em relação à sociedade.

No caso dos denominados setores de infra-estrutura (energia, comunicações, transporte, entre outros), em países como o Brasil, ocorreram reformas nos denominados “arranjos institucionais” destes setores, privatizando empresas estatais e introduzindo a competição através da abertura a outras empresas. Tendo em vista que, nestes setores, por suas características, é improvável uma “competição perfeita”, via relação mercado-empresas, com a conseqüente “auto-regulação”, o Estado criou as denominadas agências reguladoras (Aneel, ANP, Anatel, entre outras). Estas visam a estabelecer regras, a fiscalizar e a intervir na relação empresa-consumidor, garantindo o fornecimento dos produtos e serviços com qualidade e preços (tarifas) adequados à remuneração dos investimentos empresariais e, ao mesmo tempo, ajustados à capacidade e às necessidades dos clientes. Em outras palavras, garantir e intermediar um “equilíbrio” entre interesses sociais e empresariais. A literatura especializada apresenta trabalhos que descrevem, analisam e propõem modelos e teorias para o relacionamento órgão regulador-empresa regulada (Borenstein, 1999a e 1999b).

Entretanto, a ação dos órgãos regulatórios pode ser complementada e, em algumas ocasiões, até ser substituída pela influência de outro “agente” presente no processo, a sociedade. O relacionamento dinâmico entre sociedade e empresa, nesta perspectiva, é pouco explorado na bibliografia, em especial no caso do Brasil. Assim, este artigo apresenta, a partir de uma análise histórica e contextual, e valendo-se de Mintzberg (1983), a descrição de possíveis padrões de influência da sociedade na regulação (ou controle externo) das empresas de setores de infra-estrutura no Brasil.

2. O conceito de regulação (ou controle externo)

Conforme Ferreira (1986), regular (ou regulamentar) significa sujeitar a regras, dirigir, regrar.

Mitnick (1980), com sua obra *The political economy of regulation*, apresenta um profundo e completo trabalho das ações de regulação sobre as organizações, constituindo referência central neste artigo.

Esclarece o autor que a questão primordial no estudo da regulação é a interferência, de alguma maneira, nas atividades sujeitas a regulação, isto é: determinado comportamento deve ser governado, alterado, controlado, guiado.

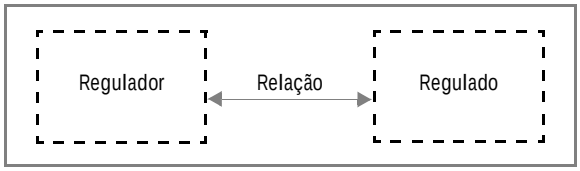
Deve-se notar, entretanto, que não se deseja substituir a atividade, mas sim regulá-la, não sendo, portanto, a regulação parte direta da atividade ou envolvida na sua realização.

Para Mitnick (1980), "regulação é um processo, consistindo na restrição intencional na atividade do regulado, por uma entidade externa não envolvida diretamente nas atividades do regulado".

Esta definição, de caráter amplo, que será a utilizada neste artigo, coloca a regulação como um *processo* entre regulado e regulador, em que o segundo procura restringir a escolha do primeiro, e este, sofrendo a restrição, vai agir ou reagir a ela. A figura 1 ilustra este aspecto.

Figura 1

A regulação como um processo



Este conceito de regulação, ou controle externo, como um processo entre regulado e regulador interessa neste artigo, pois permite a abordagem pela ótica da relação de poder entre os envolvidos. Pode-se, assim, analisar, ao longo do tempo, os efeitos da regulação, seja internamente na organização regulada, seja na sua relação com o ambiente externo.

3. O processo regulatório: histórico

Das organizações em geral

Ao longo do tempo, tem-se observado o crescimento do poder das organizações em relação à sociedade. Mintzberg (1983), referindo-se especificamente às grandes corporações americanas, relaciona três razões para este crescimento:

- o poder econômico tornou-se *concentrado*;
- o aumento do poder econômico no setor privado, em geral, e nas gigantescas corporações, em particular, levou a um *acréscimo significativo nas suas conseqüências sociais*;
- a *expectativa popular* em relação ao comportamento econômico e social destas organizações *cresceu* significativamente nos últimos anos.

Segundo Epstein (1974), o poder das organizações sobre a sociedade pode ser *categorizado* em:

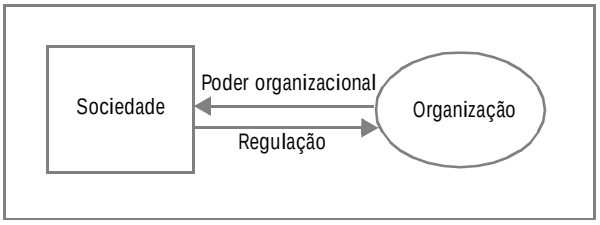
- *econômico*, exercido sobre preços e produtos, bem como na distribuição de recursos escassos;
- *social e cultural*, sobre o caráter e *performance* de outras instituições sociais, assim como nos valores culturais e estilo de vida;
- *técnico*, exercido sobre as tecnologias utilizadas na sociedade;
- *ambiental*, sobre o ambiente físico, através do uso dos recursos naturais e influenciando o desenvolvimento regional;
- *político*, exercido pela influência sobre as decisões governamentais.

O exercício do poder organizacional produz, em diversas ocasiões, efeitos que não necessariamente coincidem com os desejos e aspirações sociais, podendo vir em prejuízo do bem-estar e progresso da sociedade.

Como conseqüência, a sociedade, insatisfeita, procura reagir, opondo-se e estabelecendo limites às ações organizacionais (regulação). Esta resistência (*countervailing power*) é uma parte tão integrante do fenômeno do poder quanto o seu próprio exercício. Se fosse de outra forma, o poder poderia ser ampliado indefinidamente (figura 2).

Figura 2

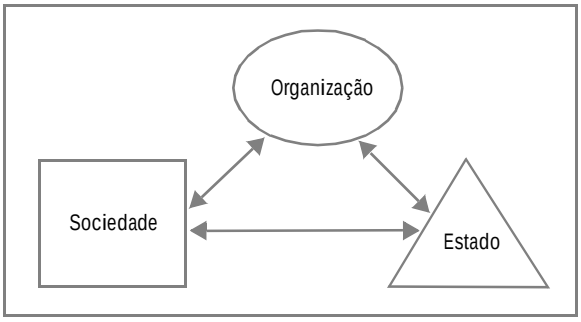
A relação sociedade-organização



Para a operacionalização desta reação social, um dos instrumentos utilizados é o Estado (figura 3), que serve "aos mais elevados propósitos da civilização: proteção das pessoas contra o sofrimento, a exploração e o abuso, isto é, a regulamentação do poder" (Galbraith, 1983).

Figura 3

O Estado como participante na relação organização-sociedade



A ação de regulamentar (ou regular) o comportamento das organizações confunde-se com a própria existência do Estado como entidade.

Há mais de 4 mil anos, na Babilônia, o código de Hamurabi já estabelecia regras para a atividade mercantil. Na Grécia antiga e no Império Romano, foram concebidas as regras básicas de muitos códigos comerciais e de direito civil da civilização ocidental (Kast & Rosenweig, 1974).

Desde então, a intervenção do Estado na atividade das organizações foi-se ampliando, a ponto de que "entre o século XIII e o século XVI todas as atividades comerciais e industriais estavam sujeitas a regulações detalhadas. As regras em Barcelona, em 1330, por exemplo, especificavam o número exato de rebites a serem colocados numa armadura" (Nader, 1980).

Com a Revolução Industrial e a internacionalização das relações comerciais e da competição, surgem, nos países, pressões dos industriais e comerciantes locais por medidas protecionistas contra a entrada de produtos estrangeiros. É exigida do governo a regulamentação da importação, via estabelecimento de taxas.

Nos EUA, com a aprovação do Interstate Commerce Act, em 1887, e do Sherman Antitrust Act, em 1890, iniciou-se efetivamente a intervenção do Estado nas atividades anti-sociais e monopolistas de muitos industriais. Esta intervenção não cessou de crescer, a partir destes primeiros atos, mas houve algum arrefecimento nos governos republicanos de Ronald Reagan e George Bush.

Esses atos regulatórios assumiram importância por ocorrerem num país com fortes tradições liberais, com acentuada crença nos mecanismos de auto-regulação do mercado, e avesso à interferência do Estado nas questões econômicas e da auto-iniciativa.

As questões relativas aos direitos dos consumidores nos EUA tiveram em Ralph Nader uma referência importante (Mintzberg, 1983) na luta contra os abusos da indústria automobilística. As ações predatórias das grandes corporações americanas (a Talidomida na indústria farmacêutica, as questões nuclear e ecológica, o napalm no Vietnã, entre outras) mostraram um quadro em que parcelas significativas de indivíduos, grupos e organizações agiram para influenciar, impedir, interferir e controlar as organizações. Mostraram, também, a capacidade de influência direta da sociedade para impor limite às ações organizacionais, via movimentos populares de pressão e através da constituição de organizações não-governamentais, com o objetivo de proteção contra os abusos do poder organizacional.

O caso das empresas públicas no contexto global

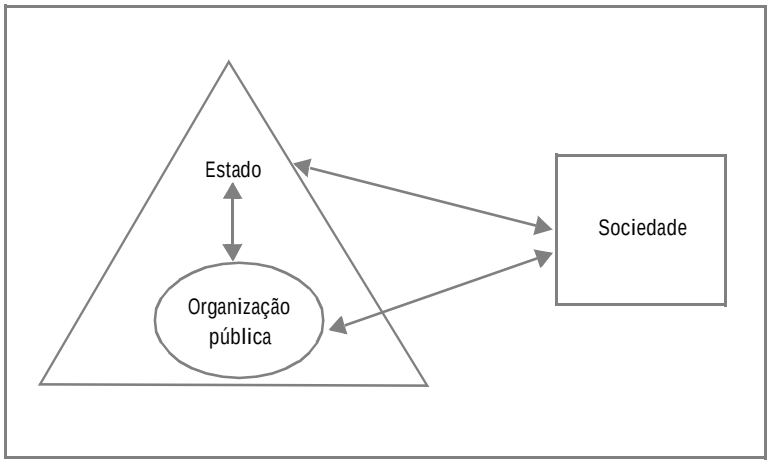
Em decorrência da depressão econômica dos anos 1930, os governos de vários países resolveram interferir na atividade econômica, via criação de empresas públicas, normalmente com controle acionário e administração governamentais. Visando à reativação da economia, implantaram grandes empreendimentos, especialmente na área de infra-estrutura, como energia, combustíveis, comunicação, transporte e siderurgia.

Presentes nos mais diferentes setores econômicos das nações, estas organizações públicas, ao longo do tempo, desviaram-se do desejado e planejado (quando da sua criação) equilíbrio entre *objetivos sociais e econômicos*.

Nos EUA, o New Deal (nova política econômica) do presidente Franklin D. Roosevelt, na década de 1930, permeado pelas idéias de J. M. Keynes, além de proporcionar um avanço na ação intervencionista e regulatória nas organizações privadas americanas, fez surgir uma nova problemática: *o controle, a regulação, das empresas públicas pelo próprio governo.* A implantação dos grandes projetos federais de desenvolvimento regional no vale do Tennessee, através da Tennessee Valley Authority, empresa pública federal, constitui um exemplo das dificuldades, conseqüências e dinâmica da relação organização-sociedade-governo. Neste caso, as interações de poder assumem características complexas (figura 4).

Figura 4

A organização pública e seus relacionamentos



A crise econômica da metade de década de 1970, somada à influência das idéias neoliberais, criou a necessidade de debater a regulação e a função das empresas públicas, dentro do questionamento maior do papel do Estado, bem como do projeto de país e de sociedade pretendido para cada nação.

Na década de 1980, a partir de políticas implantadas nos EUA e Inglaterra (governos Reagan, Bush e Thatcher), incrementou-se a discussão sobre o papel e o tamanho do Estado, naqueles e em outros países, em especial nos menos desenvolvidos (*Columbia Journal of World Business,* 1993; Russo, 1991). Dois pontos foram considerados chave nesta discussão:

- as áreas de atuação do Estado (tamanho do Estado);
- a forma de atuação do Estado nessas áreas, em especial o controle do Estado e da sociedade nas organizações públicas (papel do Estado).

Kandir (1994), ao apontar a dificuldade na obtenção de soluções para as questões acima levantadas, tendo em vista a internacionalização das organizações e dos capitais, sustenta que "a globalização, associada à intensificação e diversificação dos fluxos financeiros, comerciais etc., tolheu a capacidade dos Estados nacionais de dirigir o comportamento dos agentes econômicos (...) colocando limites estreitos ao poder regulatório e de intervenção do governo".

O caso das empresas públicas no Brasil

No Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, as *empresas públicas* criadas ao longo do seu processo histórico não têm, ainda, a dinâmica do relacionamento com a sociedade suficientemente desvendada. O estudo deste tema, pela ótica do poder, é fundamental para a proposição e implementação de futuras políticas públicas.

Ao analisar o processo histórico de criação das empresas públicas, Wahrlich (1980), citando trabalho de Baer, comenta que "A atual predominância do Estado na economia brasileira não é um esquema cuidadosamente concebido (...) decorrendo de numerosas circunstâncias que forçaram a intervenção crescente no sistema econômico (...) desde reações a crises econômicas internacionais e o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, principalmente no setor de serviços de utilidade pública e na exploração dos recursos naturais, até a ambição de industrializar rapidamente um país atrasado".

Esses autores classificaram cronologicamente os estágios de intervenção do Estado na economia brasileira:

- *a era pré-1930*, relativamente não-intervencionista, com alguma intervenção no setor financeiro (Banco do Brasil, caixas econômicas estaduais e nacionalização da metade da malha ferroviária);
- *os anos 1930*, com a intervenção em função da depressão da economia e para acelerar a industrialização, surgindo, como sociedade de economia mista, o Instituto de Resseguros do Brasil;
- *os anos 1940*, com a criação de várias empresas estatais, a maioria em função de segurança nacional (o país entra na II Guerra em 1942), como a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, entre outras;
- *os anos 1950*, com a aceleração da industrialização e o apoio do governo a este processo, criando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o estabelecimento do monopólio estatal do petróleo e a criação da Petrobras, a entrada no campo da geração e transmissão de energia, com a Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig) e Furnas Centrais Elétricas (Furnas);
- *os anos 1960 até 1973* (ano em que termina o estudo dos autores citados), com intervenção estatal crescente.

Entretanto, conforme coloca Rodrigues (1994), a partir da metade da década de 1970, começou a surgir na imprensa uma forte campanha contra

este movimento de intervenção estatal. Esta campanha, responsabilizando as empresas do governo pela maioria dos problemas do país, vem crescendo até os dias atuais.

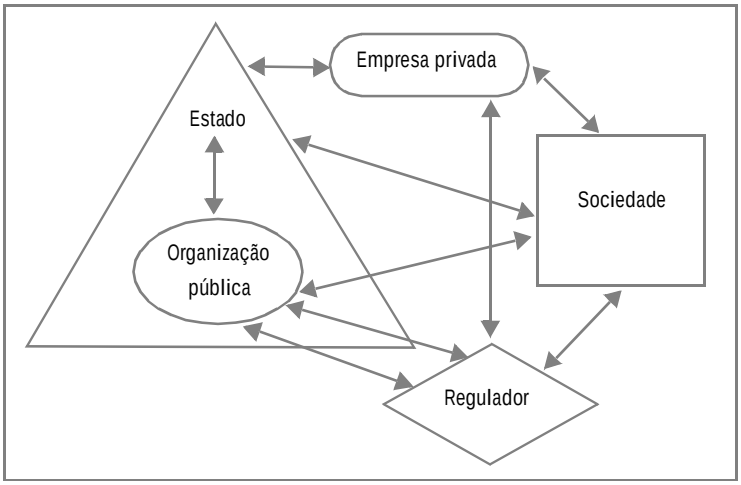
A campanha coincidiu, temporalmente, com os problemas financeiros do Estado devido à crise do petróleo, com o questionamento dos modelos político e econômico dos governos militares e com a questão do endividamento externo.

Pressionado, o governo verificou a necessidade de redirecionar suas prioridades, visando a equacionar o problema econômico-financeiro. Para isto, precisou, também, revisar a atuação, os gastos, os investimentos e as tarifas de suas empresas. Uma vez que as empresas estatais e, entre elas, as do setor elétrico e de telecomunicações, por força de sua concepção e do Decreto-lei nº 200/67, gozavam de relativa autonomia gerencial e financeira, surgiu a questão de estabelecer controles sobre as atividades dessas empresas ou, eventualmente, privatizá-las.

Ao renunciar ao controle direto das empresas destes setores de infra-estrutura, vendendo o controle acionário à iniciativa privada e abrindo os setores para novos concorrentes, pretendeu o governo uma maior eficiência produtiva e novos investimentos. Dado que nesses setores características tecnológicas e operacionais impedem a livre ou perfeita concorrência, auto-regulando, via mercado, as ações organizacionais, foram criados os denominados órgãos reguladores (figura 5).

Figura 5

O órgão regulador



Os trabalhos de Borenstein (1999a e 1999b) tratam do relacionamento dinâmico entre órgão regulador e empresa regulada. Este relacionamento possui uma série de limitações, conforme visto nesses trabalhos. Por outro lado, a participação de outro "ator" desta relação, a sociedade, pode auxiliar, complementar e até substituir, em certas ocasiões, a necessária influência sobre as empresas reguladas exercida pelo órgão regulador.

4. A regulação das empresas pela sociedade

Os meios externos de regulação

Mintzberg (1983) sugere que é possível classificar as ações dos agentes influenciadores do ambiente externo das organizações (ou *stakeholders*, conforme Freeman, 1984). Estas ações podem ser:

- *regulares ou episódicas*, em função da manutenção ou não da influência por um período considerável de tempo;
- *genéricas ou focadas*, se dirigidas a um conjunto de organizações ou a uma organização específica;
- *institucionais ou pessoais*, em função de a influência ser sobre uma organização ou sobre seus membros;
- *direcionadoras ou obstrutivas*, caso visem a forçar a organização a determinado comportamento, que não teria sem esta pressão, ou para impedir certas ações implementadas pela empresa;
- *formais ou informais*, quando se utilizam os mecanismos oficiais e legais ou meios alternativos.

Estas características permitem categorizar as alternativas à disposição dos constituintes do ambiente externo para interferir (regular) nas organizações. Entretanto, Mintzberg (1983) propõe que as alternativas devam ser associadas aos instrumentos utilizados para exercer esta interferência, os denominados meios externos de influência:

- *normas sociais* — constituídas do abrangente sistema de regras, normas e princípios éticos dentro dos quais as organizações funcionam; este modo de influência é regular e genérico, sendo informal; é, também, tanto institucional quanto pessoal e normalmente obstrutivo, pois estabelece limites aos atos empresariais;

- *restrições formais* — são imposições específicas sobre a empresa (regras, leis, regulamentos), sendo formais por princípio, regulares, geralmente institucionais, genéricas e normalmente obstrutivas;
- *campanhas de pressão* — originadas por atos episódicos de pressão de determinados grupos, sendo tanto institucionais quanto pessoais, obstrutivas ou direcionadoras, bem como genéricas ou focadas.

A dinâmica da regulação, envolvendo os vários stakeholders

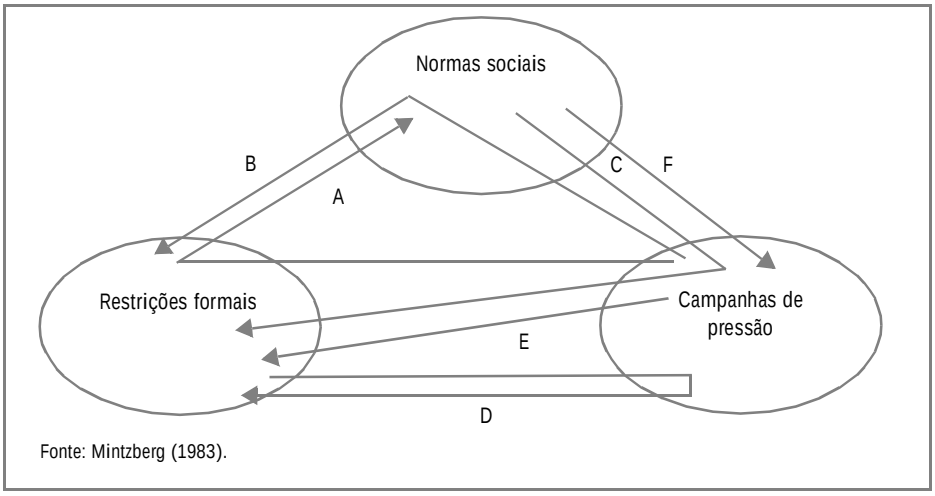
Considerando os *stakeholders* envolvidos no processo regulatório (figura 5) e os três meios descritos anteriormente, pode-se sugerir seis possíveis padrões de ação (figura 6) destes atores em relação aos regulados (Mintzberg, 1983):

- *padrão A — ciclo de vida da conscientização social* — neste padrão um grupo da sociedade inicia uma campanha de pressão relativa a uma questão de interesse coletivo (por exemplo, a poluição industrial); esta campanha alerta o público em geral, conscientizando-o da importância do problema; aos poucos, a opinião pública influencia a ação do governo e/ou do órgão regulador, que estabelece regras formais para restringir o comportamento inadequado; ao longo do tempo, entretanto, com o crescimento da consciência social da importância da questão, as restrições incorporam-se às normas sociais que implicitamente guiam o comportamento organizacional; neste caso, as restrições formais perdem importância para impedir a repetição dos atos;
- *padrão B — conscientização social* — neste caso, as campanhas de pressão influenciam de forma direta a consciência social, tornando-se normas sociais posteriormente, levando à formalização de regras pelo governo e/ou órgão regulador;
- *padrão C — formalização de uma norma social* — neste padrão é necessária uma campanha de pressão para transformar normas sociais recentemente adotadas em restrições formais, uma vez que a organização não se sensibilizou com as mudanças sociais;
- *padrão D — introdução de uma restrição* — aqui, as campanhas de pressão desejam a introdução direta de restrições formais;
- *padrão E — aplicação de uma restrição* — neste caso, as campanhas de pressão desejam a aplicação de uma restrição formal em organizações que não estão cumprindo a legislação;

- *padrão F — correção de um comportamento incorreto* — neste caso, a campanha de pressão deseja corrigir o comportamento inadequado de uma organização, em desacordo com as normas sociais.

Figura 6

Padrões de ação dos envolvidos no processo regulatório



Fonte: Mintzberg (1983).

Esses seis padrões parecem adequados para descrever a dinâmica das relações que envolvem o processo regulatório em setores de infra-estrutura, valendo-se de diversas estratégias de interferência nas organizações reguladas e abrangendo a participação ativa dos diversos agentes: governo, órgão regulador e sociedade. Desta forma, supera-se a visão de que o responsável maior no equilíbrio entre as empresas reguladas e o público em geral seja o regulador e/ou o governo, inserindo-se a ação dos grupos sociais neste processo.

5. Conclusões

O processo regulatório de setores de infra-estrutura envolve a participação de diversos *stakeholders*, agentes das ações e reações surgidas ao tentar-se conciliar, ao longo do tempo, os interesses sociais mais amplos com os interesses competitivos das empresas reguladas. Este processo é complexo, por envolver a sociedade, o governo, os reguladores e os regulados. Neste artigo foi sugerida a utilização de seis padrões que descrevem a participação da sociedade, em conjunto com o regulador e o governo, auxiliando e/ou substituindo a responsabilidade única destes no controle externo dos regulados.

Referências bibliográficas

Borenstein, Carlos Raul. Regulação e gestão competitiva em setores de infra-estrutura: a procura de um equilíbrio dinâmico. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *33*(4):47-62, jul./ago. 1999a.

——— (org.). *Regulação e gestão competitiva no setor elétrico brasileiro.* Porto Alegre, Sagra Luzzatto, 1999b.

Columbia Journal of World Business. New York, *28*(1), Spring 1993.

Epstein, Edwin M. Dimensions of corporate power (part 2). *California Management Review*, p. 32-47, Summer 1974.

Etzioni, Amitai. *Organizações modernas.* São Paulo, Pioneira. 1989.

Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa***.** 2 ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986.

Freeman, R. E. *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston, Pitman, 1984.

Galbraith, John Kenneth. *Anatomia do poder*. São Paulo, Pioneira, 1983.

Hall, Richard H. *Organizações, estrutura e processos.* Rio de Janeiro, Prentice-Hall do Brasil, 1984.

Kandir, Antonio. Poder no fio da navalha. *Folha de S. Paulo*, 13-11-1994. p. 2. (Caderno 2.)

Kast, F. E. & Rosenweig, J. E. *Organization and management: a systems approach*. New York, McGraw-Hill, 1974.

Mintzberg, Henry. *Power in and around organizations.* Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1983.

Mitnick, Barry M. *The political economy of regulation*. New York, Columbia University Press, 1980.

Nader, L. Power and Continuity. In: Conference on the Exercise of Power in Complex Organizations. *Proceedings*... Wenner-Gren Foundation, 1980.

Rodrigues, Adriano Pires & Dias, Danilo de Souza. *Estado e energia elétrica*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1994.

Russo, Michael V. Regulatory restructuring and strategic evolution: lessons from the American experience. *Long Range Planning*, *254*(2):37-45, 1991.

Wahrlich, Beatriz. Controle político das empresas estatais federais no Brasil: uma contribuição ao seu estudo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, abr./jun. 1980. p. 37-45.