



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

Antonio Ricardo de Souza

AGÊNCIAS REGULADORAS E SEUS MODELOS DE GESTÃO: UMA ANÁLISE NA
ANEEL E ANATEL

Salvador - Bahia

2007

ANTONIO RICARDO DE SOUZA

**AGÊNCIAS REGULADORAS E SEUS MODELOS DE GESTÃO: UMA ANÁLISE NA
ANEEL E ANATEL**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado da Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientadora: Prof^a Dr^a Élvia Fadul

Salvador

2007

ANTONIO RICARDO DE SOUZA

**AGÊNCIAS REGULADORAS E SEUS MODELOS DE GESTÃO: UMA ANÁLISE NA
ANEEL E ANATEL**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Élvia Fadul (Orientadora)

Universidade Federal da Bahia/UFBA/NPGA

Prof. Dra. Elizabete Santos

Universidade Federal da Bahia/UFBA/NPGA

Prof. Dr. Antonio Gomes de Pinho

Universidade Federal da Bahia/UFBA/NPGA

Prof. Dra. Alketa Peci

Fundação Getúlio Vargas/FGV/RJ

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

Universidade de Brasília/UnB

Salvador

Mai 2007

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos de um trabalho como uma tese de doutorado, em função do nível de relacionamentos e troca de conhecimentos com pessoas e instituições, acaba sendo uma tarefa não muito simples. Em alguma extensão, algumas pessoas e instituições acabam ficando de fora. No entanto, gostaria de expressar os meus agradecimentos em dois grandes segmentos que participaram diretamente no desenvolvimento do meu doutorado:

PESSOAS

Primeiramente, agradeço à minha orientadora Prof. Dr^a Élvia Fadul, pelo exemplo de professora, orientadora e pela dedicação, colaboração e compreensão para comigo e meu trabalho de tese.

Agradeço também, aos membros de minha banca de qualificação do projeto de tese, Prof. Dr^a Maria do Carlos Lessa dos Guimarães e a Prof. Dr^a Florence Heber, pelas valiosas sugestões que com certeza foram importantes para a minha tese.

Agradeço aos membros da banca examinadora de tese Professores Dr^a Elizabete Santos, Dr. Antonio Gomes de Pinho, Dr^a Alketa Peci e Dr. Humberto Falcão Martins pelo privilégio de poder contar com as minhas principais referências acadêmicas e pelas contribuições no exame de minha tese de doutorado.

Agradeço a todos os professores do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA, especialmente, os professores Dr. Reginaldo de Souza Santos, atual Diretor da Escola de Administração da UFBA, Dr. Rogério Quintella, atual Coordenador do NPGA, Dr. Francisco Teixeira, Dr. Robinson Tenório, pelo exemplo e referência de educadores e pessoas comprometidas com o desenvolvimento humano e com a formação acadêmica de pesquisadores e professores para o Brasil.

Agradeço aos funcionários da secretaria do Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA/UFBA: Dacy, Anaélia, Ernani, André, dentre outros, pela atenção e apoio dispensado durante o doutorado.

Agradeço aos colegas de turma do doutorado em administração: Fábio, Sandro, Vânia, Romilson, Renildo, Enio, Gildásio, Mônica, Priscila, Creildes, Celina, Simone, Nicolini, Cristina, Jair e tantos outros companheiros de pós-graduação pelo convívio, pelo apoio e pelas discussões durante o doutorado.

Agradeço ao meu amigo Profº Dr. Erni Seibel da Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina pelas sugestões e orientações decisivas para o meu doutorado.

Agradeço os meus amigos da Universidade Federal de Mato Grosso, professores Dr. Edson Pacheco de Almeida e Dr. Dirceu Grasel, pelo apoio recebido e pelos incentivos durante o doutorado.

Agradeço os meus amigos Carmindo Germano de Campos Neto e Léria, Marco Aurélio dos Santos Araújo e Milúcia, pela torcida e pelo apoio de sempre.

Agradeço aos meus ex-alunos da graduação em administração da Universidade Federal de Mato Grosso na pessoa de Vinícius Carvalho Araújo que participou de minha trajetória acadêmica da UFMT para a UFBA.

INSTITUIÇÕES

Agradeço ao Departamento de Administração da Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis – FAECC, da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT que me liberou para a realização do doutoramento em administração na UFBA, em nome dos Professores-amigos que muito respeito, Edson Dias Leite, Ávilo Roberto de Magalhães, Elifas Gonçalves Júnior, João Carlos de Aquino Teixeira e Márcio Mesquita.

Agradeço a CAPES mesmo que pela concessão parcial da bolsa de doutorado (passei um ano e meio sem receber bolsa que tinha direito pela minha IFES).

Agradeço a UNIRB – Faculdade Regional da Bahia, na pessoa de seu Diretor Geral Dr. Carlos Joel Pereira pelo apoio, confiança e valorização profissional que me foi dispensado em sua instituição de ensino.

Agradeço a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, na pessoa de Márcia Simões uma excelente profissional que muito me auxiliou ao “abrir” as portas da agência para a minha pesquisa assim como, todos os funcionários pesquisados.

Agradeço a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações na pessoa de Marilda e Márcia Pissolatti pela compreensão, disponibilidade, atenção e respeito dispensado durante as pesquisas de coleta de dados junto a todos os funcionários pesquisados em Brasília/DF.

DEDICATÓRIA

Às duas pessoas mais importantes de minha vida:

À minha querida esposa Janice (PRETA) e minha filha Maria Vitória pelos momentos que passamos juntos e por terem sido as grandes heroínas desta importante caminhada de nossas vidas. Com certeza, eu não conseguiria atingir nenhum objetivo se não fosse a existência delas.

À minha família:

Aos meus pais, Thiago e Maria; irmãos e cunhada, Márcia, Júlio e Luceni; e sobrinhos Júnior (in memorian), Thamires e Tainá pela torcida e pela confiança em meu trabalho e na minha formação acadêmica.

RESUMO

Na presente tese objetivou-se analisar a configuração do atual modelo de gestão que predomina no funcionamento da ANEEL e ANATEL segundo a percepção de seus principais dirigentes. A configuração do modelo de gestão das agências foi realizada a partir da análise de três modelos de gestão clássicos, o patrimonialismo, o burocrático e o gerencial, somando-se ao modelo de gestão idealizado para as agências reguladoras. Foram escolhidas quatro dimensões básicas de análise organizacionais para a pesquisa: a estrutura, a estratégia, o ambiente e o sistema político, as quais formaram a base para caracterizar os modelos de gestão estudados. A fim de atingir aos objetivos da pesquisa, utilizou-se o estudo de caso, de tipo explicativo com aplicação de um questionário estruturado na forma de escala Likert e uma entrevista com os principais dirigentes das agências pesquisadas. Os resultados da tese indicam que a atual gestão das agências pesquisadas caracteriza-se por ter um modelo híbrido de gestão que combina características dos vários modelos de gestão analisados. Neste sentido, podem ser consideradas patrimonialistas na forma como se estruturam do ponto de vista organizacional, pois, as características mais marcantes de tal estrutura revelam que há uma forte centralização e controle do funcionamento das agências ANEEL e ANATEL nas mãos de seu gestor principal. Podem ser consideradas mais burocráticas em suas estratégias e sistema político. Assim, atuam estrategicamente de forma burocrática tendo em vista que a hierarquia é uma variável importante para definir o responsável pelas questões estratégicas nas agências reguladoras. Seu sistema político pode ser considerado próprio de um modelo burocrático, pois se considera que o uso do domínio e do conhecimento das regras, normas e legislação da agência reguladora podem ser usados em favor do atendimento de interesses individuais ou grupos. A relação com o ambiente se estabelece com base no modelo gerencial e da agência reguladora, pois tais relações fundamentam-se na concepção de que as agências reguladoras devem estar atentas para as mudanças e demandas da sociedade e que os contatos com todas as organizações que influenciam o funcionamento da agência reguladora devem ser constantes.

Palavras-chave: (1) Administração pública; (2) Agências reguladoras; (3) Modelos de gestão pública.

ABSTRACT

The aim of the present thesis is to analyze the configuration of the model of management which is currently mainstream on the operations of ANEEL and ANATEL, stated on the perception of their head controllers. The agencies' management model configuration was stated taking into account the analysis of three classic management models: patrimonialism, the bureaucratic and managerial, added to the management model idealized towards regulatory agencies. Four basic dimensions of organizational analysis have been chosen by this research; the structure, the strategy, the setting and the political system, which together form the basis to characterize the management models hereafter studied. In order to pursuit the objectives of the present research, we have adopted a study case, which includes the application of a structured questionnaire based on the Likert scale, as well as a guided interview conducted with the main managers of the agencies under research. The results of the present thesis indicate that the current administration of such agencies bases its principles on a hybrid managerial model, which combines traits of the various models analysed by the study. In this sense, they may be considered patrimonialist due to the way they are structured considering the organizational parameter because the landmark characteristics of such structure reveal there is a strong centralization and control over the agencies ANEEL and ANATEL in the hands of its main controllers. They may be considered more bureaucratic taking into account their strategies and political system. This way, they act strategically having in mind that hierarchy is an important variant to define the ones who are supposed to be in charge of the strategic matters on regulatory bodies. Their political system may be considered extremely attached to a bureaucratic model because in this case what is considered is that the use of domain and knowledge of the rules , norms and laws regarding the agency may be used for individual urges or to favor specific group interests.

The relationship with the environment is established having as its basis the managerial model and the regulatory body because such liaisons are stated on the conception that those agencies must keep tuned with the changes and needs the society has and that the contact with all the organizations which influence the administration of the regulatory agencies must be constant.

Key words: (1) Public administration; (2) Regulatory agencies; (3) Public management models.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	12
LISTA DE FIGURAS	13
LISTA DE MAPAS	14
LISTA DE GRÁFICOS	15
1.INTRODUÇÃO	16
2. MARCO TEÓRICO	26
2.1- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E MODELOS DE GESTÃO	26
2.1.2- As organizações públicas e os seus modelos de gestão	55
2.1.2.1- Modelo de gestão pública patrimonialista	57
2.1.2.2- Modelo de gestão pública burocrático	62
2.1.2.3- Modelo de gestão pública gerencial	67
2.2- A REGULAÇÃO, O MARCO REGULATÓRIO AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	78
2.2.1- As agências reguladoras no Brasil: o novo formato na regulação de serviços públicos de infraestrutura	79
3. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: CARACTERIZANDO OS MODELOS DE GESTÃO	92
3.1- COMPREENDENDO AS DIMENSÕES DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL	92
3.1.1- Estrutura organizacional	95
3.1.2- Relação com o ambiente	100
3.1.3- Estratégia Organizacional	103
3.1.4- A Dimensão Política na Organização	106
3.2- VINCULAÇÃO ENTRE DIMENSÕES DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL E MODELOS DE GESTÃO	113
3.2.1- A Configuração Organizacional do Modelo Patrimonialista de Gestão Pública	113
3.2.2- Configuração Organizacional do Modelo Burocrático de Gestão Pública	117
3.2.3- Configuração Organizacional do Modelo Gerencial de Gestão Pública	121
3.2.4- Configuração Organizacional do Modelo de Gestão das Agências Reguladoras	126

3.3. CARACTERIZAÇÃO GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE INFRAESTRUTURA ANEEL E ANATEL	129
3.3.1- Aneel	131
3.3.2- Anatel	132
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	140
4.1- O MODELO GERAL DA PESQUISA	140
4.2- INSTRUMENTOS DE PESQUISA E O PROCESSO DE COLETA DE DADOS	142
4.3- A ESCOLHA DOS PARTICIPANTES DO ESTUDO	147
4.4- A ANÁLISE DOS DADOS	148
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	152
5.1- A CONFIGURAÇÃO DA DIMENSÃO ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS	154
5.2- A CONFIGURAÇÃO DA DIMENSÃO ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS	165
5.3- A CONFIGURAÇÃO DA DIMENSÃO RELAÇÃO COM O AMBIENTE NAS AGÊNCIAS REGULADORAS	173
5.4- A CONFIGURAÇÃO DA DIMENSÃO POLÍTICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS	183
5.5- A CONFIGURAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	193
6. CONCLUSÕES	214
7. REFERÊNCIAS	220
8. ANEXOS:	239

LISTA DE QUADROS:

Quadro 1: Cronologia da tradição regulatória brasileira: uma visão geral _____	83
Quadro 2: Questões envolvidas no processo de construção da estrutura organizacional _____	96
Quadro 3: Modelo patrimonialista de gestão pública e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional _____	117
Quadro 4: Modelo burocrático de gestão pública e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional _____	120
Quadro 5: Modelo gerencial de gestão pública e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional _____	126
Quadro 6: Modelo de gestão das agências reguladoras e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional _____	128
Quadro 7: Marco legal das agências reguladoras pesquisadas _____	134
Quadro 8: Características das agências reguladoras pesquisadas _____	134
Quadro 9: Síntese das características das dimensões básicas de análise organizacional por modelo de gestão _____	144
Quadro 10: Participantes/funções dos pesquisados das agências reguladoras _____	147
Quadro 11: Síntese dos procedimentos metodológicos adotados na investigação _____	151
Quadro 12: Média de concordância da existência real de características estruturais nas agências reguladoras, segundo o modelo de gestão _____	156
Quadro 13: Média do grau de concordância com a existência de características de estratégia na realidade das agências por modelo de gestão _____	167
Quadro 14: Média do grau de concordância com a existência de características da relação com o ambiente na realidade das agências, por modelo de gestão _____	176
Quadro 15: Média do grau de concordância com a existência de características do sistema político na realidade das agências pesquisadas por modelo de gestão _____	185
Quadro 16: Dimensões e características mais presentes na gestão atual das agências reguladoras ANEEL e ANATEL _____	200

LISTA DE FIGURAS:

Figura 1: Escopo geral da pesquisa	21
Figura 2: Vertentes do gerencialismo	69
Figura 3: Contínuo de variações das dimensões ambientais	103
Figura 4: Meios utilizados pelos agentes organizacionais na ação política	111
Figura 5: Características estrutura organizacional por agência pesquisada	164
Figura 6: Características estratégia organizacional por agência pesquisada	172
Figura 7: Características da relação com o ambiente por agência pesquisada e por modelo de gestão	181
Figura 8: Características sistema político por agência pesquisada	191

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Mapa conceitual das reformas paradigmáticas	49
Mapa 2: Mapa conceitual das reformas não-paradigmáticas	54
Mapa 3: Modelo de gestão patrimonialista	62
Mapa 4: Modelo de gestão burocrático	67
Mapa 5: Modelo de gestão gerencial	78
Mapa 6: Estrutura organizacional da ANEEL	160
Mapa 7: Estrutura Organizacional da ANATEL	161
Mapa 8: Estratégia organizacional da ANEEL	170
Mapa 9: Estratégia Organizacional da ANATEL	171
Mapa 10: Relação ambiente da ANATEL	179
Mapa 11: Relação ambiente da ANEEL	180
Mapa 12: Sistema político da ANEEL	187
Mapa 13: Sistema político da ANATEL	188
Mapa 14: Comentários gerais da ANEEL	203
Mapa 15: Comentários gerais da ANATEL	204

LISTA DE GRÁFICOS:

- Gráfico 1: Percentual médio dos entrevistados que concordam com a existência de características da estrutura organizacional na realidade das agências, por modelo de gestão_ 154**
- Gráfico 2: Grau de concordância com a existência de características da estrutura organizacional na realidade das agências por modelo de gestão e por agência _____ 157**
- Gráfico 3: Percentual médio de entrevistados que concordam com a existência de características de estratégia organizacional na realidade da agência por modelo de gestão _____ 166**
- Gráfico 4: Grau concordância com a existência de características da estratégia organizacional na realidade da agência, por modelo de gestão e por agência _____ 169**
- Gráfico 5: Percentual médio entrevistados que concordam com a existência de características de relação com ambiente organizacional na realidade da agência, por modelo de gestão _____ 174**
- Gráfico 6: Grau concordância com a existência de características da relação com o ambiente na realidade das agências por modelo de gestão e por agência _____ 177**
- Gráfico 7: Percentual médio entrevistados que concordam totalmente e concordam com a existência de características das relações políticas na realidade da agência por modelo de gestão _____ 183**
- Gráfico 8: Grau de concordância com a existência de características das relações políticas na realidade das agências por modelo de gestão e por agência _____ 186**
- Gráfico 9: Média do grau concordância real/ideal da existência de características dos modelos de gestão na ANEEL e ANATEL _____ 194**
- Gráfico 10: Média do grau de concordância características reais e ideais dos modelos de gestão na ANEEL _____ 196**
- Gráfico 11: Média do grau concordância existência características reais e ideais dos modelos de gestão na ANATEL _____ 197**
- Gráfico 12: Média do grau concordância da existência das características dos modelos de gestão em termos reais, por agência _____ 198**
- Gráfico 13: Média do grau de concordância da existência das características por modelos de gestão em termos ideais, e por agência _____ 199**

1. INTRODUÇÃO

O tema da presente tese insere-se no campo de conhecimento da administração pública brasileira tendo como *focus* de análise o estudo da configuração da gestão utilizada na administração das agências reguladoras de serviços públicos de infra-estrutura. Para realizar tal empreendimento, foram escolhidas as agências reguladoras, ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica e ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, ambas com sede em Brasília no Distrito Federal.

As agências reguladoras foram criadas na reforma do Estado e da administração pública, ocorrida na última década de 90 inspiradas nas experiências internacionais (EUA e Inglaterra) como entes públicos dotados de independência em relação ao poder executivo federal. Tal independência foi corroborada pela concepção de que as agências reguladoras têm um *status* de “autarquias” especiais com desenhos, fundamentos e delegações voltados para a credibilidade regulatória em cada setor regulado. Um outro motivo que induziu a criação das agências reguladoras, e que se relaciona diretamente com os objetivos desta tese, envolve a pressuposição de que essas agências reguladoras, notadamente a ANEEL e ANATEL, estariam vinculadas à implantação da Nova Administração Pública, uma das vertentes do movimento gerencialista que se espalhou na última década pelas organizações públicas. As

agências reguladoras, então, seriam as representações típicas de uma organização pública. Concebidas como “autarquias” especiais, em tese, elas adotariam o modelo de gestão gerencialista que, a longo prazo, deveriam superar o modelo de gestão burocrático, modelo este, já consagrado pela constituição de 1988 como a matriz de gestão norteadora do setor público brasileiro. Neste sentido, supõe-se que a criação das agências reguladoras, ou seja, independentes, autonômas e com mandatos fixos de seus dirigentes, dentre outras características e geradas num contexto permeado pelas idéias da Nova Administração Pública, devem ser organizadas de forma que venham a superar a rigidez de procedimentos e os controles burocráticos existentes nas organizações públicas brasileiras.

Assim, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, que formalizou as reformas do Estado e da administração pública, concebeu-se que as agências reguladoras deveriam ser permeadas por um ambiente gerencialista, cujo modelo (A Nova Administração Pública - NAP) seria o ideal para que as agências reguladoras executem com eficiência as suas políticas de gestão e, conseqüentemente, as suas funções regulatórias.

O PDRAE (1995), elaborado pelo ex-Ministro Bresser Pereira, também menciona as agências executivas como parte de uma política governamental e aponta na direção de que uma maior autonomia das agências reguladoras em relação ao governo é fundamental para a implementação de uma política regulatória e para a eficiência do setor regulado. Neste caso, as agências reguladoras devem ter como funções principais a implementação das políticas permanentes do Estado, como regular serviços públicos monopolistas, determinar o preço, etc. É importante ressaltar que, de uma forma geral, a principal diferença entre uma agência executiva e uma reguladora é que a primeira, executa as políticas do governo enquanto que a segunda, as políticas de Estado.

Existem outras características importantes que as agências reguladoras devem possuir para alcançar a eficiência econômica e os resultados organizacionais, principalmente a

independência administrativa e financeira. Além destas, a existência de autonomia política para superar as instabilidades ambientais no campo da regulação passa a ser fundamental para o estabelecimento de compromissos críveis (*credible commitment*) do setor regulado em relação ao mercado, sociedade, empresas concessionárias e, principalmente, com relação a defesa dos interesses dos usuários dos serviços públicos.

Entretanto, sabe-se que a concretização das mudanças no campo da gestão das agências reguladoras envolve o rompimento de hábitos, crenças e valores muito arraigados que configuram uma determinada cultura política e de gestão, própria das organizações públicas brasileiras. Por outro lado, sabe-se, também, que as mudanças acontecem, mesmo que de forma muito lenta e gradual. Portanto, a presente tese surge de um conjunto de dúvidas e inquietações no sentido de verificar se as mudanças com relação à gestão das agências reguladoras, propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, realmente estão ocorrendo: houve tempo para que mudanças significativas na gestão nas agências reguladoras ANEEL e ANATEL pudessem ser efetivamente implementadas? Até que ponto as mudanças alteraram o funcionamento dessas agências reguladoras? Quais foram os avanços, retrocessos e revéses podem ser identificados nas agências reguladoras após o surgimento das propostas de mudanças nos seus desenhos institucional, gerencial e organizacional? Quais características e elementos configuram o atual modelo de gestão da ANEEL e ANATEL, ou seja, eles correspondem ao modelo preconizado pelos pressupostos gerencialistas da Nova Administração Pública que nortearam a sua criação? Estas inquietações permeiam, de uma forma geral, os interesses acadêmicos deste pesquisador no sentido de procurar, a partir desta tese, vislumbrar novas perspectivas (gestão, teóricas e metodológicas) e buscar, fundamentalmente, a produção de um novo conhecimento no campo da administração pública e da gestão das agências reguladoras. Neste sentido, pode-se, também, clarificar alguns pontos

de “sombra” que ainda permanecem escamoteados, preteridos ou não priorizados pela agenda de pesquisa na administração pública.

As agências reguladoras vêm sendo estudadas e pesquisadas sob vários aspectos. Por exemplo, Pires e Piccinini (1999) enfatizam as agências reguladoras sob a ótica da questão econômica da regulação, dos instrumentos da regulação e dos mecanismos tarifários. Numa ótica mais político-institucional da regulação e, de uma forma geral, existem os sólidos estudos de Peci (2002, 2004 e 2006) Peci e Cavalcanti (2000), Mello (2000, 2001, 2002), Mueller e Pereira (2002). Sob o enfoque da autonomia e controle, existe o trabalho de Gheventer (2005) sobre a política antitruste na América Latina. Considerando os marcos regulatórios existentes no país, Salgado e Motta (2005) organizaram um estado-da-arte da regulação brasileira analisando os vários setores regulados. No entanto, apesar da produção científica privilegiar várias dimensões de pesquisas e análises, na prática, ainda persistem as inquietações e os dilemas que levam a pesquisar sobre a efetividade das reformas, especialmente, se o modelo de gestão preconizado para as agências reguladoras ANEEL e ANATEL, se coaduna com A Nova Administração Pública. A NAP como é conhecida, faz parte de uma das vertentes do movimento gerencialista no campo da administração, cujos pressupostos estão voltados para uma lógica e racionalidade da empresa privada com características de flexibilização e “agencificação”, buscando, cada vez mais, a eficiência econômica e a diminuição dos custos no setor público, retratado na prática de “fazer mais com menos”.

Uma revisão da literatura da área, portanto, permite verificar que tais estudos e pesquisas não contemplam a dimensão organizacional do funcionamento das agências, ou seja, as práticas e os modelos de gestão por elas adotados. Neste caso, identifica-se a existência de uma lacuna no campo de conhecimento da administração pública, o que implica

dizer, que a realização de estudos voltados para a dimensão de gestão pode, então, permitir um maior aprofundamento teórico dos processos de gestão pública.

Então, a partir desses argumentos preliminarmente apresentados e, com base nos conhecimentos do campo da administração pública e da teoria organizacional de análise, esta tese baseia-se na convicção de que, nas agências reguladoras ANEEL e ANATEL, após uma década de existência, se faz necessário um estudo aprofundado para identificar e analisar as principais características e elementos das práticas de gestão existentes em seu modelo de administração. Para fazer isso, definiram-se alguns objetivos que norteiam o desenvolvimento do estudo e que são especificados a seguir.

Busca-se desenvolver a presente investigação a partir da seguinte pergunta principal de pesquisa:

“Como se configura o atual modelo de gestão das agências reguladoras ANEEL e ANATEL segundo a interpretação de seus principais dirigentes?”

O objetivo geral da tese é verificar a configuração do atual modelo de gestão da ANEEL e ANATEL segundo a percepção de seus dirigentes.

A fim de responder a tal questionamento central, definiram-se alguns objetivos específicos, quais sejam:

- Caracterizar e analisar as dimensões básicas de análise organizacional (estrutura, estratégia, relação com o ambiente e o sistema político) presentes nas agências reguladoras;
- Analisar a articulação entre as dimensões básicas de análise organizacionais e os modelos de gestão das agências reguladoras ANEEL e ANATEL.
- Identificar e descrever que características dos modelos de gestão pública (patrimonialista, burocrático, gerencial) configura mais significativamente a gestão da ANEEL e ANATEL; e

- Identificar e descrever o modelo de gestão idealizado para as agências reguladoras.

A definição de tais objetivos insere-se dentro de uma lógica que articula alguns temas e constructos próprios da área da administração pública e que configuram o escopo geral da pesquisa (mostrado na Figura 1) que a seguir é explorado.

O entendimento do escopo geral da pesquisa passa por algumas questões importantes que formam os eixos norteadores em torno dos quais o estudo é desenvolvido. O primeiro eixo importante refere-se à abordagem da administração pública, ou seja, tratar dos aspectos organizacionais que envolvem as agências reguladoras passa, necessariamente, por uma compreensão teórica do funcionamento e papel do Estado brasileiro, assim como, das reformas empreendidas na administração pública brasileira.

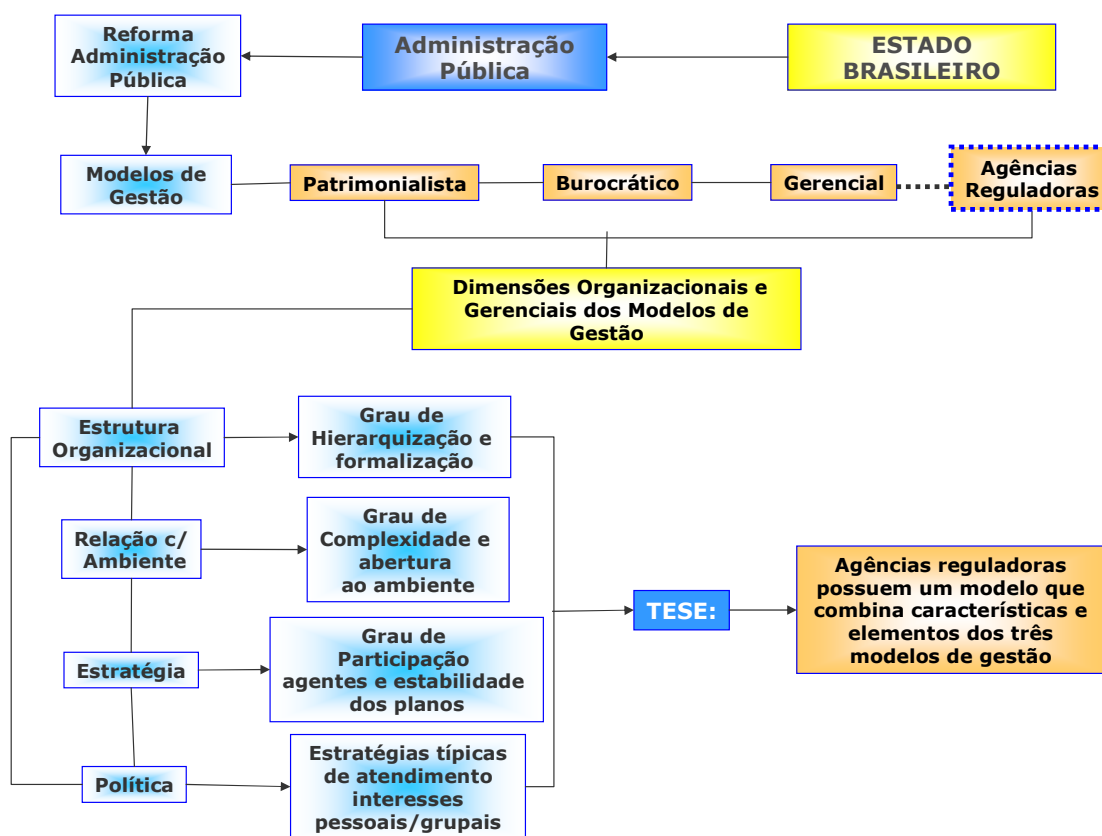


Figura 1: Escopo geral da pesquisa

O segundo eixo importante do estudo é que as reformas são entendidas a partir das tentativas que houveram de alterar os modelos de gestão característicos da administração pública. Neste sentido, enfatiza-se o entendimento desde os modelos mais tradicionais (patrimonialista e burocrático) até aqueles preconizados como os mais adequados para o funcionamento das organizações públicas contemporâneas, quais sejam, o modelo gerencialista e, mais especificamente, o modelo gerencial para as agências reguladoras.

O terceiro eixo que estrutura o desenvolvimento da presente tese são as dimensões de análise organizacional escolhidas para caracterizar os modelos de gestão. Neste sentido, várias são as possibilidades para se abordar a configuração dos modelos de gestão. Na medida em que se priorizou uma análise dos aspectos organizacionais envolvidos nas agências, optou-se por abordar a caracterização do modelo segundo quatro dimensões básicas de análise: a estrutura, estratégia, relação com o ambiente e a dimensão política. Cada uma das dimensões prioriza um aspecto que forma a configuração do modelo. Neste sentido, a tese principal da presente investigação envolve a consideração de que as agências reguladoras ANEEL e ANATEL possuem um modelo de gestão que combina características dos três modelos clássicos de gestão pesquisados (patrimonialista, burocrático, gerencial) com o modelo de gestão idealizado para as agências reguladoras. Tal modelo híbrido de gestão caracteriza-se pela convivência e compartilhamento de elementos dos modelos de gestão analisados nesta tese que denotam uma espécie de *mix* nas práticas de gestão no setor público.

A escolha de se estudar a ANEEL e ANATEL não se deu por acaso. Há dois fatores relevantes: (1) são essas as primeiras agências reguladoras criadas no bojo das reformas do Estado e administrativa dos anos 90. Além disso, do ponto de vista legal e institucional, elas possuem uma vinculação e, não, uma subordinação aos respectivos ministérios tornando dessa forma mais interessante e atrativo um estudo que busque analisar essa primeira geração de agências reguladoras; (2) são essas as agências com maior tempo de

existência (uma década). Apesar dos avanços, retrocessos e revéses e num contexto permeado pela privatização, desestatização e a adoção do gerencialismo, seria muito importante, do ponto de vista acadêmico e da administração pública analisar e estudar a ANEEL e ANATEL. Neste sentido, os resultados podem servir de base para o aperfeiçoamento de seu Marco Regulatório, de seus desenhos institucionais, gerenciais e organizacionais possibilitando, assim, uma melhor articulação entre a gestão das agências reguladoras e a política regulatória do país.

Para além destas, o trabalho envolve a análise de três pontos principais. O primeiro aspecto implica na contribuição para a superação de uma lacuna teórica existente no estudo das agências reguladoras. Isto porque, conforme já ressaltado, há uma predominância de estudar as agências sob o ponto de vista da economia e do marco legal. Ampliar a compreensão sobre a dimensão organizacional do funcionamento das agências reguladoras envolve, portanto, reconhecer de que forma as dimensões básicas de análise organizacionais contribuem para facilitar ou dificultar a gestão das agências, assim como, o cumprimento de seu papel social. Em suma, objetiva-se, a partir dos resultados desta investigação, produzir conhecimentos sobre as culturas, práticas, inovações, dificuldades políticas e administrativas, dentre outras, nos processos de gestão da ANEEL e ANATEL.

O segundo ponto refere-se à importância de uma análise das reformas empreendidas na administração pública. Ao se enfatizar em que medida as agências incorporam os preceitos da reforma dos anos 90, a tese possibilita revelar dados e informações relevantes sobre a forma como essas agências executam as concepções preconizadas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995.

O terceiro ponto refere-se à questão prática. O conjunto de informações empíricas poderá ser utilizado na ampliação da compreensão dos processos de gestão das agências reguladoras, fundamentando e norteando ações gerenciais e governamentais direcionando-as

aos aspectos mais importantes que possam propiciar o aperfeiçoamento do funcionamento das agências.

Esta tese está organizada em seis capítulos.

No primeiro capítulo, apresenta-se o contexto de criação das agências reguladoras, a apresentação do tema da tese, as inquietações deste pesquisador, a pergunta de pesquisa, seus objetivos geral, específicos, o escopo e a justificativa da pesquisa.

No segundo capítulo, apresenta-se o marco teórico da tese. Neste sentido, analisam-se as principais questões e dimensões teóricas que auxiliam na construção do objeto de pesquisa e a resposta à pergunta de pesquisa e dos principais objetivos específicos. Dois eixos teóricos estruturam de forma mais central a discussão conceitual da presente tese. O primeiro eixo, trata das questões da administração pública e dos seus modelos de gestão. Enfatiza-se, assim, as origens, conceitos e abordagens mais consolidadas no campo, além dos principais modelos de gestão pública: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. O segundo eixo estruturante da discussão teórica aborda as questões relacionadas com a regulação, o marco regulatório e as agências reguladoras. São explorados, então, o contexto no qual insere-se o surgimento das agências reguladoras no Brasil, seu formato e o modelo preconizado para o seu funcionamento.

No terceiro capítulo, apresenta-se a delimitação do objeto de estudo, ou seja, clarifica-se, conceitualmente, as principais dimensões de análise organizacional utilizadas na caracterização e configuração dos modelos de gestão pública enfocados na tese. Uma caracterização das agências pesquisadas, ANEEL e ANATEL é, também, apresentada nesta etapa do trabalho.

No quarto capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da investigação. Exploram-se, assim, o modelo geral da pesquisa, os instrumentos utilizados na coleta de dados e a análise dos dados.

No quinto capítulo, os resultados e as respectivas discussões da tese são apresentados. Os resultados oriundos do instrumento que gerou os dados quantitativos são, inicialmente, apresentados. Em seguida, são caracterizadas as dimensões básicas de análise organizacional e os modelos de gestão, permitindo assim, identificar a configuração e os elementos do modelo de gestão das agências reguladoras pesquisadas.

Finalmente, no sexto capítulo, apresentam-se as conclusões da investigação. Evidencia-se, principalmente, uma síntese da resposta do problema de pesquisa formulado bem como dos objetivos específicos.

2. MARCO TEÓRICO

Neste capítulo, apresentam-se as principais referências que apoiam teoricamente esta pesquisa. Assim, os tópicos discutidos nesta etapa são: (1) as abordagens em administração pública e os modelos de gestão, do ponto de vista mais geral; (2) a questão da administração pública brasileira; (3) os modelos de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial; (4) a questão da regulação e suas bases conceituais; e (5) a criação das agências reguladoras brasileiras e seu marco regulatório.

2.1- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E MODELOS DE GESTÃO

Nesta etapa do trabalho, discorre-se sobre o contexto mais amplo no qual inserem-se as organizações públicas e, também, as agências reguladoras. Neste sentido, torna-se importante compreender o conceito, as origens e as principais abordagens da administração pública, especialmente a brasileira. Após tal entendimento, explora-se, mais especificamente, os principais modelos de gestão utilizados no gerenciamento das instituições públicas brasileiras a fim de se ter uma noção mais clara dos fatores culturais e organizacionais que moldam o funcionamento de tais organizações.

2.1.1- Administração pública: origens, conceito e abordagens

A administração pública pode ser considerada uma ciência ainda muito recente. Jovem, se comparada a outros campos do conhecimento mais consolidados, como a economia, a sociologia, a ciência política, dentre outras (SOUZA, 1998). Não por acaso, por conta desta juventude teórica, a administração pública possui limitações conceituais, necessitando cada vez mais de aprofundamento científico que permita construir o seu próprio arcabouço teórico, ou seja, uma teoria da administração capaz de analisar as principais dimensões e fenômenos presentes nas organizações públicas.

Desta forma, a falta de um corpo teórico, isto é, uma teoria de administração pública, obriga os pesquisadores e estudiosos da área a buscarem em campos científicos afins, como as ciências sociais e políticas, instrumentos analíticos que possam dar sustentação teórica para os estudos e pesquisas realizados neste campo de conhecimento.

Diante de tal contexto, a própria definição do conceito de administração pública não é consensual entre os autores que tratam deste aspecto.

Assim, pode-se encontrar a definição de Dwight Waldo, que em seu célebre livro “o estudo da administração pública” procurou responder **O que é a administração pública?** Em seu capítulo inicial, o “pai” da administração pública afirma que “*A administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para consecução dos propósitos de um governo; e complementa*”,... *é a arte e a ciência da gerência aplicadas aos negócios de Estado*” (WALDO, 1971, pp. 6).

Mais contemporaneamente, concebe-se que a administração pública é um contexto decisório onde os gestores públicos, de forma legítima, tomam decisões que afetam muitas pessoas, tomam decisões em nome do povo, usando os recursos públicos. Assim, entende-se a administração pública como a ocupação de todos que atuam em nome do povo e

da sociedade, de forma legal, cujas ações têm consequências para os indivíduos e os grupos sociais (HARMON E MAYER , 2006).

A gênese da administração pública tem início com o Woodrow Wilson nos EUA, nos idos de 1887. Naquela época, havia uma preocupação central com a separação entre o processo de formulação e implementação das ações governamentais, ou seja, com a dicotomia existente entre política e administração. Esta dicotomia tinha como premissa o combate ao patrimonialismo, à corrupção e o clientelismo que vigorava fortemente nos EUA da época. Tendo como base o seminal trabalho *O Estudo da Administração*, W. Wilson apresentou argumentos que mostravam como superar as dificuldades gerenciais e organizacionais encontradas na administração pública e combater os grupos que pretendiam capturar o Estado em seu próprio benefício.

Desse período em diante, surgiram grandes movimentos reformistas inspirados nas concepções de Wilson em diversos países da América e Europa, dentre outros, os quais visavam à melhoria da *performance* da administração pública.

Após o pioneirismo de W. Wilson, seguiram-se alguns movimentos teóricos importantes para os estudos da administração pública. Tais estudos foram considerados paradigmáticos, no sentido de serem concebidos como movimentos que produziram profundas mudanças, tanto no campo teórico como no campo prático da administração pública.

O primeiro movimento teórico do século XX, foi preconizado pelo sociólogo alemão Max Weber (1998), sistematizado em seu célebre *Economia e Sociedade*. Neste trabalho, o autor enfatiza a ascensão da burocracia como uma forma de superar o favoritismo, o patrimonialismo, dentre outras práticas lesivas à administração pública. Considerava a burocracia como a melhor forma de adequar os meios administrativos para atingir os seus fins e tinha como eixo estruturante a questão da racionalidade. Ou seja, a maior contribuição dada pela chamada administração burocrática weberiana foi a de propor mecanismos e

instrumentos formais capazes de superar os obstáculos político-institucionais permeados pelos interesses privados presentes nas organizações. Assim, a partir desta constatação, Weber apresenta uma construção teórica que ficou amplamente conhecida como o tipo ideal de burocracia. O “tipo” ideal de burocracia, que será tratado de forma mais detalhada na seção sobre os modelos de gestão, propugnado por Weber, pressupõe um conjunto de elementos que poderão ser encontrados, de alguma forma, nas organizações, sejam públicas ou privadas. Tais características possuem uma função de identificar se uma organização é mais ou menos burocrática, ou se ela aproxima mais ou menos do “tipo” ideal de burocracia idealizado por Max Weber.

Posteriormente, na medida em que as organizações cresciam e se tornavam mais complexas, aumentava o grau de burocratização. Neste contexto, os resultados surgiam através dos excessos de formalismos, ritos, processualismos, impessoalidades, dentre outros. Tais excessos resultaram naquilo que Robert Merton e seus seguidores chamaram de disfunções da burocracia. Ou seja, as disfunções burocráticas nas organizações resultavam nas chamadas buropatologias. Neste sentido, as disfunções burocráticas passaram a ser tratadas pela ciência da administração como um desafio a ser superado para atingir a *performance* e os objetivos organizacionais (ver, especialmente, MOTTA, 2001).

Em seguida, surge um movimento muito importante com relação ao comportamento dos indivíduos nas organizações, conhecido como behaviorismo ou comportamentalismo. Este movimento tinha como grande mentor o americano Hebert Simon, prêmio Nobel de economia. Simon (1970), analisa em detalhes o processo de tomada de decisões, em particular, os limites da racionalidade nas escolhas decisórias. Essa linha de pensamento ficou amplamente conhecida como behaviorismo (que teve seu auge no pós-guerra, em 1947, nos EUA), por causa, fundamentalmente, das interfaces identificadas com a corrente psicológica dos trabalhos de Watson, Allport & Dollard e Skinner, provocando uma

revolução na administração, sobretudo, com relação ao entendimento de que o indivíduo (o homem), deve ser central e melhor compreendido e valorizado nas organizações (Op. Cit.).

Para além destas abordagens, há ainda os estudos consolidados que possuem uma ligação direta e indireta com o campo das políticas públicas e com a perspectiva institucionalista. De acordo com Souza (1998), tais ligações têm predominado como viés de análise nas pesquisas em administração pública. Nestas abordagens, enfatizam-se então:

- ⇒ Os três mais importantes institucionalismo, o histórico, econômico e o sociológico (HALL e TAYLOR, 1996; MARCH e OLSEN, 1989);
- ⇒ As dimensões relevantes da racionalidade e suas implicações nas organizações (SIMON, 1970);
- ⇒ A teoria da escolha racional, também conhecida como *public choice*, com suas críticas à administração pública (DOWDING, 1995; HORN, 1997; OLSON, 1971);
- ⇒ A questão das políticas públicas do setor público (STEINMO e LONGSTRETH, 1998), o estudo e as análises das instituições (NORTH, 1998);
- ⇒ A questão da democracia e a *governança* na administração pública (DAHL, 2001 e MARCH e OLSEN, 1995) e;
- ⇒ A temática do bom governo e sua relação com a sociedade (PUTNAM, 1996; TENDLER, 1997; SKOCPOL, 1997).

Dito isto, o que se percebe, em termos de abordagens que podem ser utilizadas nas pesquisas e estudos em administração pública, é o argumento apresentado por Souza (1998). Esta autora sugere que as pesquisas, nesta área de conhecimento, podem ser guiadas pela ciência política, mas, também, podem ser utilizadas a partir de várias outras temáticas no campo da administração pública, sobretudo, nos estudos sobre políticas públicas e instituições

políticas. Assim, Souza (1998) aponta algumas abordagens que podem ser amplamente utilizadas nos estudos em administração pública: (1) a teoria normativa, (2) a abordagem institucional, (3) a teoria do discurso, (4) a teoria da escolha racional e (5) a análise *behaviorista*. A teoria normativa se caracteriza pela aplicação de regras morais e tem como principal limitação a busca do que “deve ser” e não do “é” e do como e por que “é”. Esta abordagem é muito discutida pelo fato de parecer um exercício sem sentido que produz proposições tautológicas que são verdadeiras por definição. A abordagem institucional se refere aos estudos das instituições, concebidas como as “regras” do jogo e seus impactos na política de gestão pública. Os críticos têm apontado a debilidade metodológica desta abordagem, assim como, a sua perspectiva descritiva. Esta abordagem tem sido utilizada a partir de três grandes eixos temáticos: a administração pelo viés da teoria das organizações, os estudos constitucionais e o chamado “novo institucionalismo”. A teoria do discurso busca estabelecer uma articulação com o paradigma pós-moderno, por conta de sua visão de que a construção do significado social é central nas ações políticas. A teoria da escolha racional tem como premissa que o comportamento político poder ser concebido como o resultado de escolhas dos indivíduos, a partir de seus próprios interesses. Esta teoria gerou algumas subáreas, como a teoria dos jogos e a escolha pública (*public choice*). A abordagem behaviorista refere-se às explicações do comportamento político dos atores num dado contexto social. Enfatiza-se que esta abordagem centra a sua atenção em explicar somente o que está sendo observado (SOUZA, 1998).

Assim, estas abordagens apresentadas por Souza (1998), em suas principais dimensões teóricas, trazem consigo uma diversidade de perspectivas teórico-metodológicas que aproxima a administração pública cada vez mais ao campo das ciências sociais, caracterizando uma perspectiva conhecida como multiteóricas (DUNLEAVY e O’LEARY, 1987).

Uma outra abordagem utilizada no campo da administração pública é sistematizada por Fredd Riggs, em 1957. Este autor formulou o modelo prismático de administração pública, que teve como objetivo a análise de sociedades que estão em transição para a modernização administrativa. Assim, Riggs, fundou em 1960, junto com seus seguidores, o movimento conhecido como administração para o desenvolvimento representando um dos grandes ícones dos movimentos de reformas na América Latina. No Brasil, esse movimento foi realizado através de ações e cooperações técnicas entre países e agências multilaterais. Exemplo de tais ações foi a parceria entre o Brasil e os EUA, por meio do convênio/acordo MEC/USAID, para cooperação e desenvolvimento da administração pública, propiciando excelentes resultados políticos, institucionais, acadêmicos e de desenvolvimento de capacidade administrativa para o setor governamental.

No decorrer da década de 1960, outro movimento intelectual da administração pública foi orquestrado por um dos grandes pensadores e teóricos franceses à época, Michel Crozier. Crozier lançou, em 1963, o seu célebre livro o *Fenômeno Burocrático*. Na referida obra, o autor identifica o surgimento de organizações informais no seio das organizações públicas francesas, como uma reação ao excesso de formalismo e ritualismos, típicos do modelo burocrático de administração pública. Para além destes, a burocracia retratava sinais de que os grupos de funcionários, também tinham interesses próprios que se incorporavam na lógica de ação burocrática. O resultado desse trabalho, realizado por Crozier, aponta na direção de que os excessos de formalismos, típicos da burocracia, geravam irracionalidades e limitações nas organizações públicas francesas.

Na década de 60, na Inglaterra, um outro movimento intelectual e reformista da administração pública emergiu enquanto estratégia de mudança no setor público. Esse movimento tinha como referência os Relatórios Nora de 1967 da França e Fulton de 1968 do Reino Unido, que tratavam dos excessos de hierarquização, formalismos, impessoalidades,

dentre outras especificidades do modelo burocrático. Tais excessos, deveriam ser superados a fim de utilizar outros meios para se atingir a eficiência gerencial. A questão das disfunções e limitações do modelo burocrático passou a fazer parte desses documentos que alertavam sobre a necessidade de se mudar os rumos das políticas da administração pública no Reino Unido.

Na seqüência das trajetórias reformistas, a partir de 1968, novamente, tendo como liderança um dos grandes ícones das reformas administrativas Dwight Waldo, inicia-se um novo movimento que, também, preconizava mudanças na administração pública. Este movimento, além de incorporar as premissas propostas pelo behaviorismo de Hebert Simon, sobre o comportamento humano, adicionou valores como ética, equidade, participação e *accountability*. Assim, surgia o *New Public Administration* (NPA) que foi um movimento da administração pública americana propondo, dentre outras mudanças no perfil gerencial, a adoção de instrumentos e ferramentas gerenciais utilizadas pelas empresas privadas.

Em seguida, após a crise do petróleo de 1973, que praticamente obrigou o redimensionamento das economias em todos os países capitalistas, um outro movimento passa a emergir com toda a força na Europa, em especial no Reino Unido, capitaneado pelo Governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher em 1979: o *New Public Management* (NPM). Este movimento inaugura um conjunto de pressupostos que se opõe ao modelo burocrático (esgotado segundo tal concepção), que prevaleceu desde o início do século XX.

Posteriormente, nos idos de 1980, nos Estados Unidos da América, impulsionado durante o governo do Presidente Ronald Reagan, surge o movimento reformista da administração pública conhecido como o *New Public Administration* (NPA). Este NPA americano guarda em seu íntimo as mesmas características do NPM inglês, consolidando um movimento de liberalização no setor público, também conhecido como A Nova Gestão Pública ou a Nova Gerência Pública ou, ainda, A Nova Administração Pública. Tais movimentos reformistas foram amplamente utilizados por vários países do mundo como

referências para as reformas estruturais. Dentre esses países podemos mencionar a Austrália, Nova Zelândia, Chile e Brasil (ver, especificamente, BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998).

- **O contexto brasileiro da administração pública e as trajetórias reformistas**

Os estudos mais consolidados sobre a administração pública brasileira, sistematizaram temas e dimensões, propuseram novos paradigmas de análises, assim como, novos eixos, práticas e políticas de gestão. Somando-se a esses fatos, verificam-se também, a existência de estudos e pesquisas variando, desde uma concepção mais tradicional, passando por abordagens mais contemporâneas. Assim, este campo de conhecimento se tornou fértil, atrativo, inovativo, um grande laboratório de experimentos e de reformas administrativas, utilizando-se de novas e “velhas”, às vezes “reformadas” ou renomeadas, práticas de gestão. No entanto, enquanto produção de uma teoria específica para a área de administração pública, os pesquisadores e estudiosos do tema não conseguiram, ainda, vislumbrar a integração dessas diversas dimensões de análises em um corpo teórico capaz de compreender os principais fenômenos existentes na administração pública do país (SOUZA, 2004; FADUL e SOUZA, 2005 e 2006; PÓ e PRADO, 2006). Para que uma visão mais clara da produção de conhecimento na área possa ser visualizada, apresenta-se a seguir, um quadro mais geral dos estudos mais consolidados em administração pública.

A produção científica em administração geral no Brasil em suas diversas áreas já foi mapeada por vários autores (BERTERO, CALDAS, WOOD JR., 1998, 1999; FLEURY, 2003; WOOD JR. E PAULA, 2002; BERTERO, VASCONCELOS, BINDER, 2003 e tantos outros). Já em relação à produção científica em administração pública não se pode afirmar o mesmo. Mais contemporaneamente, existem alguns trabalhos considerados clássicos e que têm auxiliado na consecução da trajetória dos estudos e pesquisas que visam ampliar e

aprimorar o campo da administração pública brasileira (MACHADO-DA-SILVA, AMBONI E CUNHA, 1989; FISCHER, 1984, 1993; KEINERT e LAPORTA, 1994; KEINERT e VAZ, 1994 e SOUZA, 1998).

Para além destes trabalhos, tem-se ainda, mais tradicionalmente, o paradigmático estudo realizado por pesquisadores conhecidos como os grandes precursores da administração pública no Brasil (DALAND, 1969 e WAHRLICH, 1978).

Assim, há trabalhos que vinculam os autores às suas temáticas pesquisadas, mapeados preliminarmente por Souza e Araújo (2003), que sistematizaram um balanço da literatura do campo da gestão pública a partir das dimensões de *locus* e *focus* utilizado por Keinert (2000). Neste caso, a dimensão *focus* foi a mais central neste mapeamento preliminar.

Para Souza e Araújo (2003), existem cinco *focus* nos estudos da administração pública: (1) um primeiro *focus* **pós-burocrático**, que aborda o *locus* governamental (com destaque para a sua crise), detalhando os principais aspectos das inovações e das novas práticas de gestão, juntamente com o movimento gerencialista, entendido como uma vertente pós-burocrática. Enfatiza-se que, em parte, esta vertente pós-burocrática assume alguns pressupostos e *focus* da ciência política, que vem sendo, destacadamente, preconizado por autores como Barzelay (1994), Abrúcio (1997, 1998), Bresser Pereria (1996a e 1996b), dentre outros; (2) o segundo *focus*, aborda **os impactos da globalização no aparelho do estado no Brasil** e em alguns países contemporâneos, aqueles que fizeram as chamadas reformas estruturais, do Estado e da administração pública. Este *focus* analisa e avalia os principais impactos da globalização econômica na capacidade gerencial dos governos preconizando a ampliação da *governança* e das capacidades institucionais sugerindo e propondo políticas e programas de desregulamentação, privatização e procurando viabilizar o processo de “agencificação” do Estado através da privatização e flexibilização das organizações públicas (KOUZMIN, 1998; FARMER, 1998; HAQUE, 1998; e outros). Dentro deste contexto, há,

também, os críticos mais ferrenhos deste processo de reformas estruturais do Estado e da administração pública (AHUMADA e ANDREWS, 1998). (3) o terceiro *focus* aborda **os condicionantes da ordem política, econômica e social**, onde se faz uma crítica ao tipo de inserção do Brasil na economia mundial globalizada, sem considerar aspectos regionais e locais, somando-se a importação de modelos econômicos e práticas de gestão privadas, desconectados da realidade social brasileira. Devido à complexidade desse *focus* e do seu nível de abrangência, pode-se incluir também a discussão do novo papel e da reforma do Estado no Brasil (DINIZ, 1997). Tal discussão aborda, de forma crítica, a inserção e a falta de soberania do Brasil diante dos grandes países hegemônicos do capitalismo globalizado (FIORI, 1995). Destaca-se, assim, a própria questão assimétrica da globalização e o problema da periferia e seus impasses nos conflitos distributivos, no equilíbrio social e nas grandes transformações da economia moderna e seus impactos negativos para o país (DUPAS, 2001), dentre outros; (4) o quarto *focus* se refere **as novas tendências no ciclo de políticas públicas**. Cada vez mais, se enfatiza a questão das políticas públicas na América Latina, em especial, no Brasil, como importante instrumento redistribuidor de rendas e de reinserção social para os segmentos mais pobres. A perversa lógica econômico-social tem a seguinte racionalidade: os ricos cada vez mais ricos e os pobres aumentando cada vez mais. Então, neste *focus*, tem-se observado uma prevalência de estudos mais neo-institucionalistas explorando o papel, a natureza e a importância das instituições e das relações Estado-sociedade, políticos e burocratas, cidadãos e governo e estado-administração pública. O mais importante eixo norteador deste *focus* é a questão da relação entre a economia e a administração pública. Ou seja, o governo necessita, urgentemente, definir uma política de gestão que, para além das questões econômicas, consiga articular desenvolvimento e crescimento econômico com democratização e transparência das ações estatais, com controle social sobre a administração pública. Alguns autores são relevantes neste campo como Przeworski (1998), Mello (2002);

(5) o quinto *focus* tem uma preocupação com **a gestão da políticas sociais no Brasil e no continente latinoamericano**. Com o aumento e aprofundamento da pobreza em nosso continente e, especialmente, no Brasil, somado à precarização das relações trabalhistas e a falta de qualificação profissional dos trabalhadores, acaba obrigando os governos a priorizarem a formulação e implementação de políticas sociais mais emancipatórias e redistributivas de renda. Autores como Kliksberg (2001), Dowbor (1998), Fleury (2002) dentre outros, são destacadamente alguns dos pesquisadores mais importantes na gestão das políticas sociais no Brasil.

Outra pesquisadora reconhecida na produção científica e nos estudos e pesquisas mais consolidados no campo da administração pública num primeiro momento é Keinert (1994a, 1994b, 1998 e 2000).

Segundo Keinert (1994a e 2000), é possível, afirmar a existência de três grandes etapas na administração pública do país. Uma primeira etapa paradigmática, conhecida como público-estatal, abrange o período de 1930-1979 e tem o “público” como centro das atenções. Trata daquilo que pode ser entendido como a administração “de todos para todos” referindo-se a coisa pública” (*res pública*) ou ao “interesse público”(conforme BRESSER PEREIRA, 1996a, 1996b, e vários anos). Uma segunda etapa, é conhecida como a crise dos anos 80, a chamada crise do Estado (ver especialmente BRESSER PEREIRA, 1998; e DINIZ, 1997). Keinert (2000) argumenta que tal crise levou o setor público a experimentar diversos fracassos, pois as organizações públicas não conseguiram responder às demandas sociais, institucionais e organizacionais. A implementação do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), lançado em fins da década de 70, não foi suficiente para superar as dificuldades da crise de desenvolvimento e valorizar a profissão do administrador público (GAETANI, 1999). Neste período de crise econômica e financeira do Estado brasileiro, não se conseguiu levar a cabo a definição de uma política de gestão pública (MARTINS, 2003),

que integrasse e coordenasse todo o setor público através de uma agenda governamental e um projeto político de desenvolvimento. A terceira etapa da trajetória da administração pública, segundo Keinert (2000), se refere ao paradigma emergente do “interesse público”. Neste paradigma a sociedade passa a fazer parte da agenda governamental. Assim, geraram-se duas matrizes de análises: uma matriz sócio-cêntrica, caracterizada pelo surgimento de novos atores sociais e políticos, ocupando novos espaços na formulação e implementação de políticas públicas; e a matriz pós-burocrática, que se caracteriza pela adoção de modernas ferramentas de gestão, descentralização e a organização do setor público de forma participativa e com controle social.

Um outro autor que trata das trajetórias das reformas da administração pública brasileira é Rezende (2004). Este autor enfatiza o por que falham as reformas administrativas. Rezende (2004), apoiado em sólidos conhecimentos das ciências políticas e sociais, discorre sobre as falhas nas reformas administrativas, especialmente, aquela que ocorreu no Brasil durante o período 1995-1998, a reforma Bresser Pereria, ex-ministro que ocupava o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Para Rezende (2004), as reformas administrativas podem ter vários significados e são concebidas como políticas públicas voltadas para retomar a *performance* do aparelho do Estado. Assim, ele identificou que as reformas administrativas sofrem várias interrupções e descontinuidades retratando um quadro político-administrativo de sucessivas reformas. A esse fenômeno ele chamou de falha sequencial. A partir de um amplo leque de informações e explicações para este fenômeno, Rezende (2004) apresenta uma explicação adicional que se forma a partir da existência de uma contradição interessante identificada em seu estudo: entre o ajuste fiscal e a mudança institucional. De um lado, o ajuste fiscal se baseia, fundamentalmente, em políticas administrativas, concebidas como políticas públicas, que visam não só à melhoria do aparelho burocrático, como também, a reorganização do controle burocrático do Estado. De outro, as

mudanças institucionais, que são formas de viabilizar a criação de instituições formais e informais dotadas de flexibilidade, com mais capacidade governativa e descentralizada. A contradição então, existe na medida em que o ajuste fiscal requer, cada vez mais, um controle sobre o sistema burocrático e organizacional, ao passo que, a mudança institucional se apoia em ações de descentralização, requerendo menos controle da burocracia. Essa contradição é permeada por uma tensão, envolvendo a questão do controle na implementação das reformas administrativas, suscitando várias questões, como a dificuldade de se entender os objetivos e as táticas, nem sempre convergentes, e o próprio desconhecimento da concepção do que seria a melhor *performance* dentre as diferentes agências governamentais. Neste sentido, Rezende (2004) apresenta uma explicação adicional, ou seja, a impossibilidade de cooperação dos atores envolvidos no processo de reforma fiscal e institucional, a qual levou à extinção do MARE, em 1999. Assim, o estudo de Rezende (2004) ilustra, com base na teoria da falha permanente, o porquê as reformas administrativas realizadas no Brasil, sob a lógica de *cost less and work better*, representam um caso onde prevaleceu a falha sequencial.

Martins (2003) também é um dos importantes autores que analisam as trajetórias das políticas de gestão pública no país, através do entendimento da teoria de fragmentação de políticas públicas. Assim, Martins (2003) adota o conceito de políticas de gestão públicas de Barzelay (2001) que concebe o termo como um conjunto de regras e rotinas que se aplicam à administração pública, em suas mais diversas ações, tais como, orçamento, gestão e planejamento. O principal objetivo de Martins (2003) é analisar as experiências de gestão do período de 2003-2004, no sentido de se avaliar o seu nível de fragmentação. Para tal, o autor utiliza como referencial a teoria de fragmentação de políticas com um dos primeiros eixos analíticos de seu estudo, apontando para a existência de obstáculos ou características que afetam ou dificultam a *performance* das políticas de gestão pública. Tais características, como a falta de coerência, consistência e coordenação na formulação e execução de políticas ou

projetos governamentais pode culminar com um quadro de fragmentação nas sociedades, governos e organizações públicas de uma forma geral, demandando cada vez mais políticas e ações integradoras. Assim, a integração, passa a ser um segundo eixo analítico utilizado por Martins (2003). Ela envolve o apoio mútuo das políticas de gestão pública, de forma compartilhada, articulada e criando sinergia em torno dos objetivos comuns. Desta feita, a partir de dimensões de análise qualitativa de fragmentação como liderança executiva (gestão do poder e visão), estratégia (plano e sistema de planejamento), ajustamento mútuo, estrutura (desenho organizacional, coordenação), processos (autonomia) e pessoas, Martins (2003) apresenta os seus respectivos significados chamando atenção para duas possibilidades de ocorrência: a propensão à fragmentação e a integração. Em seguida, o autor analisa as principais trajetórias de políticas de gestão pública no governo de FHC, priorizando a reforma institucional, as atividades de suporte, a gestão estratégia, o aparato regulatório e a gestão social e fiscal. De uma forma geral, Martins (2003) afirma que essas trajetórias acabaram seguindo direcionamentos autônomos (por terem perspectivas distintas de problemas e soluções competindo entre si e formando coalizões) e fragmentários (por não pautarem de um ideal comum). Para Martins (2003) houve várias ocorrências de fragmentação de políticas de gestão no período do governo FHC, ocorrências estas agravadas na transição para o primeiro governo do Presidente Lula. A principal conclusão do estudo de política de gestão pública de Martins (2003) é que a fragmentação das políticas de gestão gerou quatro categorias de riscos ou obstáculos que culminaram com a fragmentação das políticas de gestão pública no período pesquisado: (1) a rejeição das inovações gerenciais propostas pela Nova Gestão Pública; (2) a implementação de uma estratégia casuística que atendeu aos interesses mais pragmáticos da gestão; (3) a captura por interesses corporativos e partidários e; (4) a ineficiência governamental que, aparentemente, satisfaz interesses alinhados com a governança, mas, no entanto, com baixo retorno e qualidade na gestão. Martins (2003), finaliza o seu trabalho

considerando que o maior desafio, hoje, na gestão pública contemporânea é a implementação de modelos de gestão orgânicos em contextos democráticos e articulados com concepções de uma boa *governança* e da nova gestão pública.

Um outro trabalho importante na área de administração pública contemporânea no país, foi realizado por Abrúcio e Loureiro (2002), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC (Parte 1 e 2)*, apoiado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o MP, sob os auspícios da Secretaria de Gestão, a SEGES. *Talvez seja o único trabalho com esta envergadura: uma avaliação das principais políticas de gestão pública do executivo federal implementadas nos dois períodos do governo FHC de (1995-2002). (os grifos são meus)*

Abrúcio e Loureiro (2002), apresentam um amplo diagnóstico avaliativo de áreas do setor executivo consideradas estratégicas para a consecução das reformas do Estado e da administração pública. Neste sentido, dois trabalhos são importantes para os objetivos desta tese de doutorado.

O primeiro é o estudo analisado por Costa (apud Abrúcio e Loureiro, 2002) sobre a dinâmica institucional da reforma do Estado e as reformas institucionais e gerenciais do executivo federal. O segundo é o trabalho de Melo (apud Abrúcio e Loureiro, 2002), que trata da gênese e desenho institucional das agências reguladoras.

No que se refere à dinâmica institucional apontada por Costa (apud Abrúcio e Loureiro, 2002), o autor concebe que há duas dimensões analíticas de reformas que precisam ser consideradas para o caso brasileiro: (1) as reformas institucionais, que alteram o desenho organizacional da administração pública, e (2) as reformas gerenciais, que tendem a mudar os procedimentos empregados pela burocracia governamental. Neste caso, o desenho institucional refere-se às práticas administrativas, ou seja, crescimento das burocracias profissionais devido a complexificação do aparelho estatal. As reformas gerenciais estão ligadas ao modelo organizacional, caracterizada pela redução de níveis hierárquicos e

compactação de órgãos centrais, além da criação das entidades autônomas acompanhadas de relações de contratualização (COSTA APUD ABRÚCIO E LOUREIRO, 2002).

Costa (apud Abrúcio e Loureiro, 2002) argumenta que nesse processo de reforma, do Estado e da administração pública, ocorreram resultados até certo ponto paradoxais. O autor se refere ao fato de que houve, num primeiro momento, uma grande aceitação da Nova Gestão Pública (doravante NGP) como a alternativa da crise do modelo de gestão público burocrático. No entanto, para Costa (apud Abrúcio e Loureiro, 2002) a NGP perdeu a sua especificidade no momento em que a versão “globalizada” do movimento gerencialista foi adotada através de várias vertentes, de acordo com a realidade dos diversos países. Então, a NGP acabou se tornando uma “moda” que foi seguida por vários países, sem apropriadamente adequá-la às tradições, culturas e histórias político-administrativas de cada país.

A NGP, na visão de Costa (apud Abrúcio e Loureiro, 2002), caracterizou-se por algumas premissas como qualidade da gestão, avaliação de desempenho, desagregação de burocracias, uso de “quase-mercados”, terceirização, etc. Observa-se que as principais experiências da NGP vieram de países anglo-saxões, da Europa continental até chegar no continente latinoamericano. Christensen e Laergreid (1998), após um interessante estudo sobre os vários países que adotaram a NGP como alternativa de gestão, concluem que esta vertente do gerencialismo resultou na diminuição do controle do governo com relação a alguns setores e agências governamentais. Isto foi um dos grandes problemas de tal adoção, tendo em vista que se concebe que o governo não deve perder o controle sobre as suas empresas, órgãos e agências centrais. Para além destas, segundo os autores, a NGP fomentou trocas de práticas de gestão do tipo incentivos institucionais “internos” na gestão burocrática por incentivos materiais “externos”, típicos do gerencialismo. Assim, corre-se o risco de perder a solidariedade entre os funcionários públicos, ao mesmo tempo em que se adota uma lógica de ação gerencial baseada em relações contratuais de desempenho que acabam

alimentando uma relação mútua de desconfiança entre quem decide e aqueles que executam as políticas de gestão pública. Finalizando o estudo de Costa (2002), o autor afirma que o que mais caracterizou as mudanças organizacionais dos dois governos de FHC foi a dinâmica institucional que condicionou as relações entre a administração pública federal e os poderes constitucionais (executivo, legislativo e judiciário) de um lado, e de outro, o padrão de interação entre lideranças políticas (ministros, secretários, assessores) e burocráticas responsáveis pela gestão pública. Um outro dado interessante, apontado por Costa (2002), é que países parlamentaristas acabam tendo maior autonomia e escopo nas reformas administrativas, diferentemente, de países presidencialistas, onde há maior permeabilidade da administração pública às ingerências políticas, maior coalizão política e conflitos políticos-administrativos, que resultam na redução da autonomia e do escopo das reformas do setor público.

No que se refere ao segundo estudo, de Melo (2002) sobre as agências reguladoras, objeto central desta tese, o autor analisa o desenvolvimento das agências reguladoras brasileiras, enfatizando o seu desenho institucional e alguns resultados críticos de seu desempenho.

Na mesma linha de argumentação de autores como Cavalcanti e Peci (2005) e Melo (2002) afirmam, também, que as agências reguladoras representam uma das principais inovações organizacionais do Estado brasileiro, na medida em que inaugura um novo padrão de intervenção estatal com relação à economia e à sociedade. Esta afirmação é reforçada por Boschi e Lima (2002), ao aprofundarem a análise da relação entre o poder executivo brasileiro, desde a era Vargas até o novo intervencionismo regulatório. Eles defendem que as agências regulatórias retratam a construção de uma nova face do Estado pós-desenvolvimentista, no qual a ação do Estado assume um caráter eminentemente regulatório e

facilitador abandonando, de alguma forma, as suas funções produtivas e prescindindo do controle direto de suas empresas estatais.

Ancorado nas políticas de privatizações, desregulamentações e de “agencificação” do Estado, o Estado brasileiro entra na década de 90, permeado por uma lógica privatista e com movimentos de desregulamentações que culminam com o surgimento das agências reguladoras. Em certa medida, elas parecem retratar uma alternativa governamental que, à luz das exigências do mercado e da busca por novos investimentos privados, aparece como a grande saída ou, pelo menos, um meio mais crível para a busca de investimentos em infraestrutura para o Brasil.

Para Melo (2002), existem três pontos conclusivos sobre a questão das agências reguladoras: (1) as agências reguladoras possuem uma dimensão setorial, na medida em que serviram de base organizacional para as outras agências criadas na área de regulação social, que têm uma lógica de delegação e está associado à adoção da Nova Administração Pública ou ao novo gerencialismo público; (2) as agências, em alguma extensão, expressam um grau de isomorfismo organizacional, embora variam o seu desenho institucional, expressando uma certa heterogeneidade; e (3) as agências reguladoras acabam retratando uma maior heterogeneidade por conta de sua situação federativa. Assim, as agências federais e estaduais têm um forte isomorfismo organizacional, com uma variabilidade maior no plano estadual. Melo (2002) descreve, em suas conclusões, que a explicação pode estar no plano político, na medida em que as agências federais foram importantes na difusão do formato das agências reguladoras, montadas em fortes arranjos cooperativos nos vários níveis de governo (por exemplo, na área de energia). Por outro lado, em alguns estados, a presença de ações partidárias e disputas políticas pelo executivo (por exemplo, o caso da AGERGS) representou, em certa altura, uma espécie de *veto player* na regulação.

Tendo em vista que as reformas administrativas são uma das abordagens mais destacadas que envolvem a discussão da administração pública no Brasil, a seguir apresenta-se uma sistematização dos principais esforços reformistas brasileiros. Para tanto, utilizou-se uma categorização de tais esforços em dois tipos principais: as reformas administrativas consideradas paradigmáticas e não-paradigmáticas. Tal categorização deve-se ao fato de que as primeiras são aquelas que provocaram grandes e importantes impactos gerenciais, organizacionais e burocráticos, novos modelos administrativos e padrões de organização do setor público; enquanto que, as segundas, envolvem transformações que podem ser consideradas menos complexas e menos amplas, do ponto de vista dos impactos tanto na administração pública como na articulação política, pois elas atingem parcialmente ou muito pouco os seus principais objetivos, implicando em poucos avanços, reveses e alguns retrocessos em relação às diversas experiências ocorridas no país (FADUL e SOUZA, 2005). Cabe destacar que a análise das reformas é realizada, inicialmente, a partir das características estruturais observadas nos mapas conceituais apresentados, isto é, o nível de complexidade em termos de quantidade de categorias e subcategorias, amplitude das reformas e setores atingidos.

- **Reformas paradigmáticas**

Quando se observa a configuração do Mapa 1, que contém as reformas paradigmáticas, podem-se identificar quatro grandes esforços reformistas ocorridos no Brasil. Tais reformas iniciam-se nos anos 30, durante o período do Estado Novo. Além desta, são consideradas reformas significativas o Decreto - Lei 200/67 do Regime Militar, a Reforma empreendida com a Constituição de 1988 e a Reforma dos anos 90, iniciada no Governo

Collor e consolidada de forma extensiva e aprofundada do Estado e do Aparelho do Estado no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

De uma maneira geral, elas podem ser consideradas paradigmáticas na medida em que todas elas provocaram mudanças e impactos nas estruturas administrativas do setor público brasileiro (gerenciais organizacionais e no funcionalismo público). Contribuíram, então, para que a administração pública brasileira, nestes períodos históricos, passasse por transformações na configuração e na definição de novos modelos de gestão (FADUL e SOUZA, 2005).

Numa primeira análise do mapa conceitual das Reformas Paradigmáticas é possível identificar uma maior complexidade em termos de número de categorias e subcategorias associadas à Reforma dos anos 90. Neste sentido, esta reforma está dividida em dois grandes segmentos: a reforma do Estado e do seu aparelho (administração pública). A reforma do Estado tem como premissa a implementação de políticas voltadas para a retomada do crescimento econômico a partir das reformas na previdência social, na área fiscal e tributária, na área econômica (considerada a principal reforma estrutural) e a reforma administrativa. Já a reforma administrativa implica na implementação de um conjunto de políticas voltadas para a retomada da *performace* e da qualidade dos serviços públicos (ABRÚCIO e LOUREIRO, 2002). Desta forma, podemos dizer, que esse conjunto de políticas reformistas atingiu diversos setores da estrutura administrativa do país, em especial o funcionalismo público, enfatizando-se a adoção de uma nova cultura e prática gerencial na administração pública. Priorizou-se, assim, uma política de qualificação e treinamento de servidores públicos, a criação de novas carreiras na gestão governamental e a profissionalização destes servidores no que se refere à definição de carreiras estratégicas de Estado. Além do funcionalismo, do ponto de vista gerencial/econômico, setores como a produção de bens para o mercado foi impactada na medida em que se criou uma nova forma

de propriedade além da estatal e a privada - a pública não-estatal (TORRES, 2004). Foram também criadas as agências reguladoras de serviços públicos de infra-estrutura, com *status* de “autarquias especiais” com o objetivo de tornar estes setores mais eficientes do ponto de vista econômico e melhorar a capacidade gerencial das organizações públicas (ABRÚCIO e LOUREIRO, 2002).

Cabe destacar que uma avaliação mais aprofundada dos impactos e dos resultados alcançados pelas reformas dos anos 90 ainda pode ser considerada prematura tendo em vista que grande parte delas ainda está em processo de implementação e dependendo de aperfeiçoamento da legislação e do amadurecimento dos conceitos e idéias que tais reformas preconizaram.

Dentro do conjunto das reformas paradigmáticas, a segunda mais significativa pela sua complexidade e amplitude é a do Decreto - Lei 200/67. Apesar de possuir um número maior de categorias estruturadas no mapa, em relação às reformas dos anos 90, seu grau de complexidade é menor considerando-se a natureza e a amplitude das políticas de reforma deste período militar.

Assim, as diversas estratégias de desenvolvimento, a forte expansão da burocracia governamental, a tentativa de adoção do gerencialismo na administração federal e suas fases de implementação, somando-se às cooperações técnicas efetivadas no período configuram transformações importantes na estrutura administrativa do país.

Tais políticas de reforma incidiram, fortemente, na burocracia estatal. Neste sentido, houve uma grande expansão do executivo federal a partir da criação de um grande número de empresas públicas estatais (autarquias, empresas de economia mista, empresas estatais, etc).

Esta estratégia de desenvolvimento, adotada pelo regime militar, tinha como premissas o planejamento, a descentralização, a coordenação e o controle da estrutura

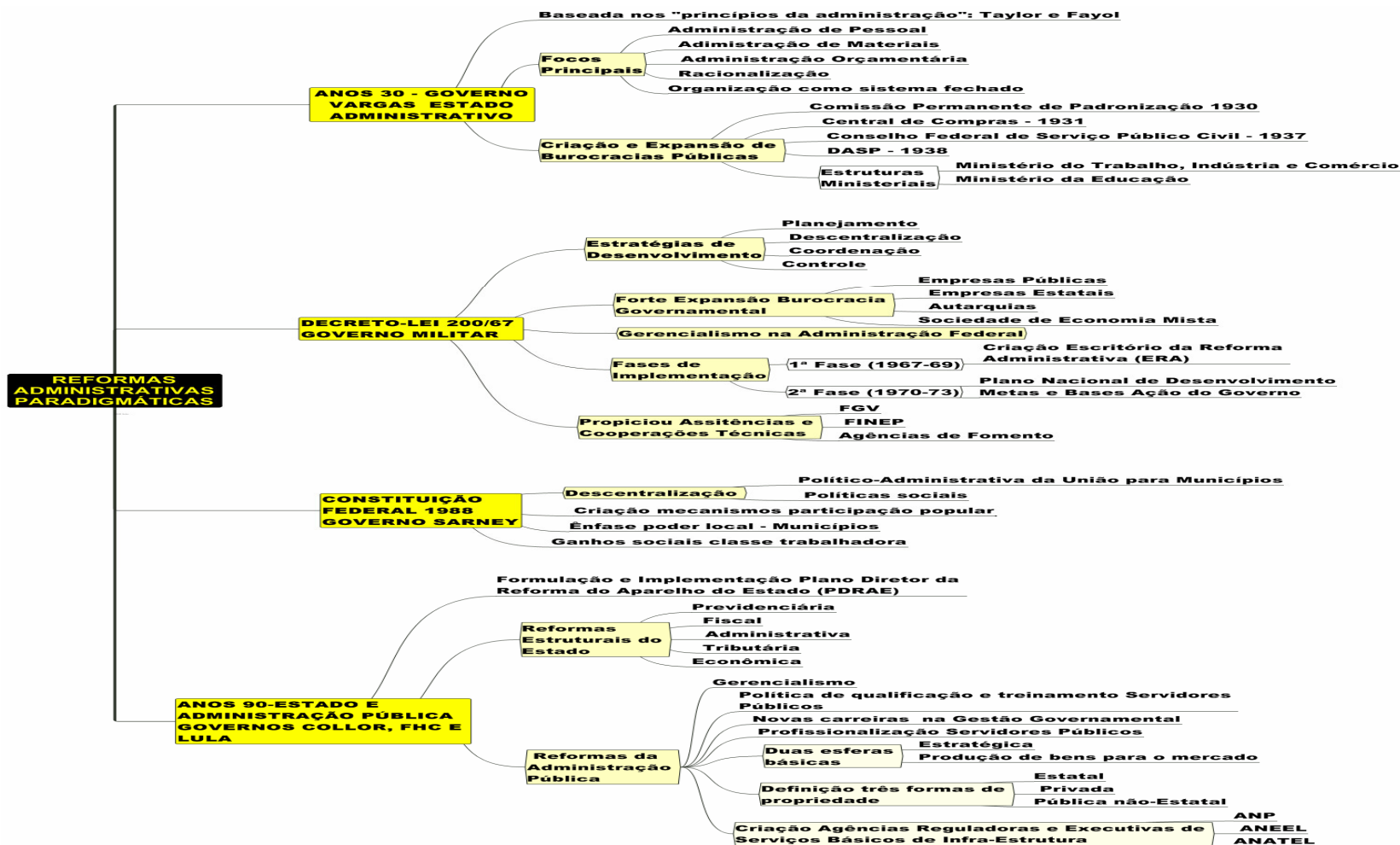
burocrática do país. É preciso ressaltar, que a estratégia mais utilizada foi à descentralização político-administrativa a qual tinha um viés econômico preponderante: investimentos nas empresas de economia mista como alternativa financeira para o crescimento (TORRES, 2004). Os impactos gerados por esse conjunto de reformas, produziram dois tipos de resultados. De um lado, gerou um setor público eficiente, bem remunerado, com carreiras sólidas, tendo à frente as grandes empresas públicas estatais economicamente viáveis e, de outro lado, um setor público mal remunerado, ineficiente em função do direcionamento dos investimentos governamentais estarem voltados para aquelas empresas consideradas mais lucrativas (TORRES, 2004 e REZENDE, 2004).

De qualquer forma as consequências das mudanças implementadas levaram o país a um período conhecido como “milagre” econômico tendo como uma das vertentes o crescimento dos investimentos no setor de infra-estrutura.

Tomando como base a magnitude das reformas, temos em seguida, o período da era Vargas, considerado o primeiro movimento reformista com vistas à modernização da administração pública.

Este movimento de reforma tinha como eixos fundamentais duas dimensões: a primeira delas tinha como *focus* à modernização da administração a partir da adoção dos princípios da administração Tayloristas e Fayolistas cuja finalidade era tornar mais eficiente setores como a administração de pessoal, materiais, orçamentária e a racionalização administrativa. Ainda nesta mesma linha de análise, enfatiza-se que a concepção adotada tinha como entendimento que a organização era um sistema fechado, portanto, não se considerava o ambiente externo/contextual.

Mapa 1: Mapa conceitual das reformas paradigmáticas



A segunda dimensão se deu através da criação e expansão das burocracias públicas a partir do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), considerado o principal marco desta reforma. Também, foram criadas estruturas de comissões e conselhos com o objetivo de organizar setorialmente a gestão burocrática interna e principalmente, auxiliar nas estruturas de ministérios que foram criadas a partir desta reforma. Enfatiza-se que esta primeira tentativa de modernização que tem como marco regulatório a criação do DASP contribuiu para estabelecer na administração pública brasileira critérios weberianos de administração e profissionalização da burocracia público-estatal (MARTINS, 1995; NOGUEIRA, 1998; BRESSER PEREIRA, 1998; TORRES, 2004)

A reforma menos significativa dentro do conjunto das reformas consideradas paradigmáticas foi a realizada a partir da Constituição de 1988 na qual a administração pública brasileira passa por mudanças que afetam toda a sociedade, sobretudo, em relação à construção de uma cidadania plena. Tal cidadania envolvia ganhos sociais, tais como maior participação popular na formulação de políticas públicas, criação de conselhos populares, movimentos sociais e municipalistas, dentre outros, sendo fundamentais para a consolidação do processo de descentralização da administração pública. Tal processo foi o marco principal da reforma de 88 na medida em que o executivo federal descentralizou as atribuições da união, repassando-as para as esferas estaduais e, principalmente, para os municípios. Assim, a descentralização das políticas públicas e sociais passou a ser o carro-chefe desta reforma administrativa. Para além desta, enfatiza-se que houve algumas mudanças, avanços e retrocessos em relação aos resultados desta reforma (FADUL e SOUZA, 2005). Pode-se afirmar que a Constituição de 88, conhecida como a Constituição cidadã, provocou uma série de disfunções e de distorções na administração pública, como por exemplo, a concessão de estabilidade funcional para um grande número de empregados contratados.

- **Reformas não-paradigmáticas**

Um segundo grande conjunto de reformas compreende quatro grandes esforços reformistas que aqui foram caracterizadas como não-paradigmáticas. Isto porque, as mudanças envolvem dimensões menos complexas e menos abrangentes tanto na área da administração pública como na articulação política. Um outro aspecto que justifica a não centralidade deste conjunto de reformas é que a grande maioria dos pesquisadores não enfatiza esses esforços reformistas como marcos da administração pública brasileira. Assim, pode-se observar, no Mapa 2, que todas as reformas não-paradigmáticas apresentam um traço em comum: a inexistência de sub-categorias que representem uma política articuladora das ações específicas de modernização da administração pública. Um aspecto interessante e singular que destoa dos demais esforços reformistas diz respeito ao período do governo Collor de Melo. Neste governo, a política de modernização administrativa tinha como principal argumento à desmontagem do setor público através de uma política de desmoralização e de “ataques” à administração pública e ao funcionalismo. Tal desconstrução se efetivou a partir de ações político-administrativas como o enxugamento da máquina pública, demissão de funcionários públicos, extinção de cargos, funções e órgãos públicos culminando com a perda de capacidade gerencial e de formulação de políticas (FADUL e SOUZA, 2005 e TORRES, 2004). Os ataques à administração pública eram realizados pelo próprio presidente da república enfatizando que o endividamento público e a ineficiência dos serviços públicos eram resultados da incompetência e da irresponsabilidade dos funcionários públicos. Assim sendo, apontava na direção de que a desregulamentação econômica e a privatização de serviços públicos seriam alternativas para superar a ineficiência e a ineficácia dos serviços públicos. Portanto, esta reforma desmontou o aparelho de Estado brasileiro contribuindo para o enfraquecimento da capacidade gerencial do Estado.

Em relação à reforma do segundo governo Vargas, pode destacar dois grandes cenários que funcionaram como o pano de fundo para as iniciativas reformistas. O primeiro deles se refere ao quadro de democratização vivenciado naquele período no país e o segundo cenário envolve a crise político-institucional a qual culminou com o suicídio do presidente Getúlio Vargas. Neste contexto, as iniciativas de modernização administrativa eram pautadas por medidas gerenciais e organizacionais tais como, descentralização, fortalecimento administrativo, planejamento e coordenação, criação de assessorias para a presidência da república e as reestruturações de ministérios e do executivo federal. No entanto, tais medidas não causaram os impactos esperados. O segundo governo Vargas assume um país recém democratizado, respirando os ares do liberalismo econômico herdado do governo anterior. Atuava-se, assim, em um contexto onde o Estado e o governo careciam de autonomia político-administrativa tendo em vista que os interesses das elites capitalistas e empresariais já faziam parte do aparelho do Estado (ver, especialmente, MARTINS, 1995). Qualquer tipo de encaminhamento reformista dependia de acordos e negociações políticas no Congresso Nacional. As dificuldades do presidente em negociar e relacionar-se com os diversos interesses (políticos, econômicos, empresariais e corporativos) culminaram com uma crise político-institucional provocada pelo suicídio de Getúlio Vargas.

Outra tentativa de reforma administrativa não-paradigmática se deu no período do governo Juscelino Kubistchek. Embora não tenha promovido uma reforma da administração pública significativa, este governo se caracterizou por alavancar o crescimento e a industrialização através do mais importante planejamento governamental da história do país: o plano de metas. Este plano criou condições estruturais na economia brasileira para que o país viabilizasse o seu processo de industrialização e o desenvolvimento econômico através de grandes investimentos em setores da indústria automobilística, infra-estrutura e petroquímica (SOUZA, 2005).

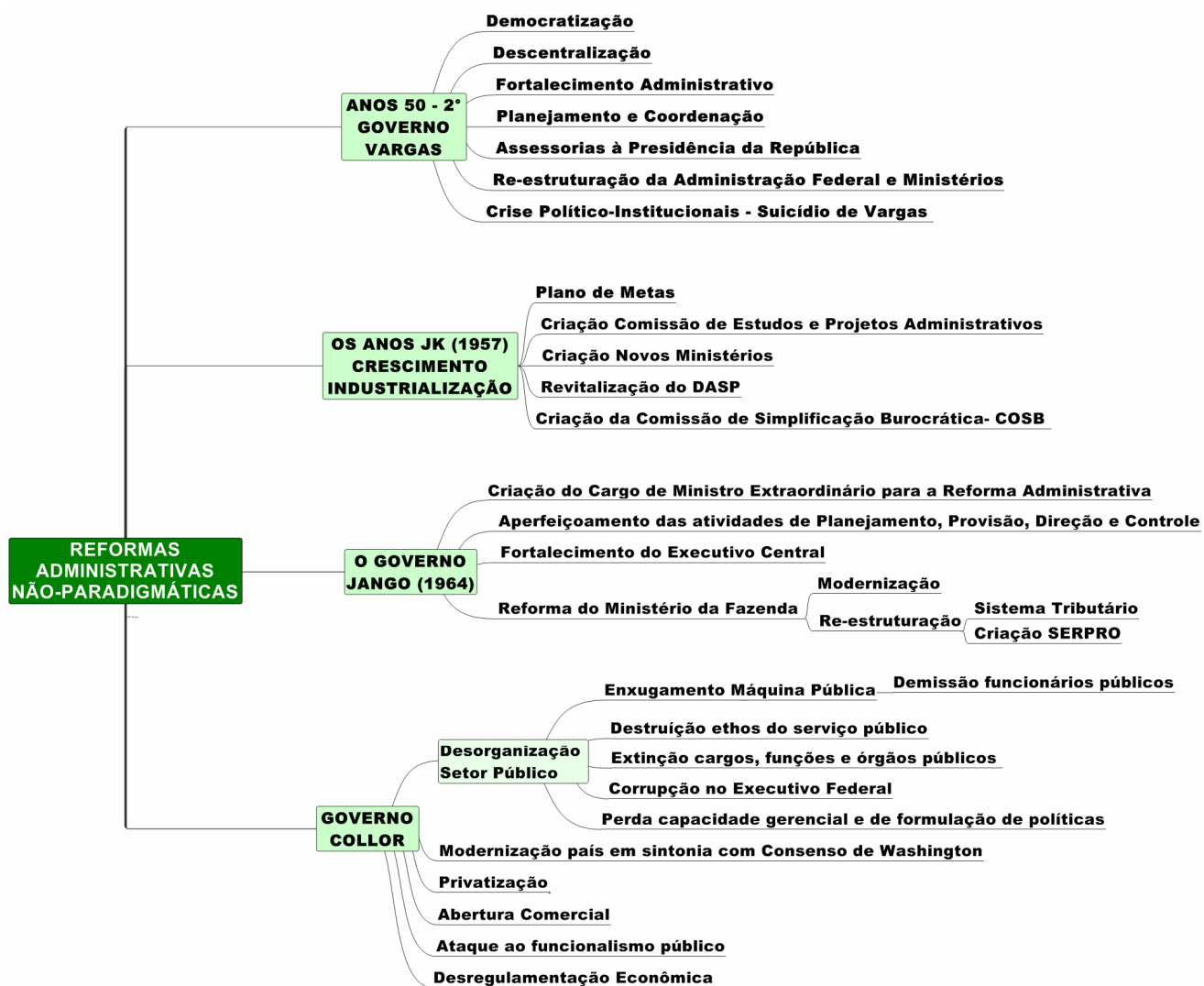
No que se refere aos esforços reformistas da administração pública, este governo se pautou por ações governamentais que envolviam a criação de comissões para estudos administrativos, criação de ministérios e principalmente a revitalização do DASP, o qual havia sido preterido no período pós-45. Entretanto, apesar de o DASP ter sido revitalizado, neste período, não conseguiu retomar seu papel central na administração pública entrando em declínio e restringindo suas ações à administração de pessoal (TORRES, 2004). Portanto, tais ações reformistas, preconizadas com o objetivo de dar suporte ao processo de industrialização e tornar o aparelho de Estado mais eficiente não conseguiram superar as dificuldades gerenciais e os obstáculos organizacionais existentes na administração pública culminando com pouca visibilidade política e administrativa para este contexto.

Já a reforma introduzida no Governo João Goulart foi permeada por um cenário político-institucional marcado por grandes dificuldades sociais e econômicas. Tais dificuldades como o alto nível de desemprego e um processo inflacionário descontrolado dificultaram políticas e ações governamentais no sentido de retomar o crescimento econômico. No que se refere à administração pública os esforços reformistas tiveram como eixo central a criação do cargo de ministro extraordinário para a reforma administrativa, cuja responsabilidade era coordenar a re-estruturação administrativa do país. A criação deste ministério, à primeira vista, representava a sinalização da prioridade dada à reforma do setor público neste governo. No entanto, o que se priorizou, na verdade, foi apenas a reforma no Ministério da Fazenda, constituindo-se numa importante reforma modernizadora com o objetivo de tornar o setor dinâmico e competitivo para o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento econômico (SOUZA, 2005).

Tal reforma envolveu a integração do sistema tributário federal, a reestruturação e modernização das estruturas administrativas da fazenda, criação do Serviço de Processamento

de Dados (SERPRO) e a institucionalização de políticas de treinamento de pessoal para o ministério da fazenda (TORRES, 2004).

Mapa 2: Mapa conceitual das reformas não-paradigmáticas



Sintetizando o que foi discutido sobre a origem, conceitos e abordagens da administração pública, verifica-se que, embora ainda seja um campo de estudo a ser

consolidado, muitos avanços já foram alcançados. Neste sentido, o crescente interesse pela área, demonstrado pelo aumento do número e da qualidade dos trabalhos apresentados em fóruns acadêmicos específicos traduz as tentativas de se avançar na construção de uma teoria da administração pública. Assim, o atual estágio dos estudos permite identificar que o entendimento da administração pública se dá em função de quatro eixos principais: enquanto uma vertente da ciência política; sob o ponto de vista das políticas públicas, sob o enfoque da teoria organizacional e, de forma bastante importante, a partir da análise dos processos de reformas administrativas.

Tendo como pano de fundo, as análises sobre as diversas perspectivas da administração pública até aqui conduzidas, pode-se, a seguir, iniciarem-se as discussões sobre os principais modelos de gestão que tradicionalmente caracterizam a administração pública brasileira.

2.1.2- As organizações públicas e os seus modelos de gestão

Nesta etapa do trabalho, são feitas algumas considerações acerca do uso dos modelos no campo da administração. Em seguida, apresentam-se os três modelos de gestão, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

Os modelos têm sido muito utilizados no campo das Ciências Sociais, em especial, na administração. Na área de administração, os modelos são concebidos como instrumentos ou ferramentas que possuem, em geral, 5 funções precípuas: (1) função de organização, no que se refere à capacidade de ordenar e reorganizar dados e estabelecer conexões dentro da organização; (2) função de predição, no que se refere à disponibilidade de conhecer resultados futuros; (3) função de mensuração, que se refere aos dois modelos anteriores, variando o tipo de modelo empregado. Assim, quando se pensa em modelos probabilísticos (estáticos ou dinâmicos), é difícil deixar de considerar os valores das

probabilidades e a função de mensuração que os envolvem; (4) função heurística, envolve previsões e mensurações que não podem ser comprovadas. Assim, seria preciso uma simplificação dos campos onde os modelos incidem e sobre eles iniciar um processo de pesquisa empírica que auxilie na descoberta de novos fatos e métodos com vistas a facilitar a manipulação e o processamento do modelo utilizado e; (5) função descritiva, a qual representa a estrutura do modelo utilizado.

Para além destas, alguns autores adotam abordagens teóricas e interpretativas de acordo com as várias dimensões dos modelos analisados. Por exemplo, Srour (1987) concebe 4 modos de gestão: (1) totalitário, que se refere às economias de comando como foi a ex-URSS, em que o Estado é figura central e se apropria de forma monopólica dos meios de produção; (2) autoritário, que se refere à substituição do trabalho manual para o trabalho executado pela máquina, tendo como pressuposto a primeira e a segunda revolução industrial; (3) liberal, já dentro dos parâmetros da terceira revolução industrial, onde as tarefas manuais são substituídas por equipamentos informatizados exigindo uma mão-de-obra mais qualificada; (4) democrático, cujo pressuposto é a economia de mercado, abrigando diversas formas de propriedades, como a capitalista, cooperativa, etc. Este último aborda, então, uma dimensão política e ideológica sob o ponto de vista de sua articulação nas organizações. Normalmente, tais modelos de gestão se imbricam com diversas matrizes políticas, como a relação de poder e de direito existentes nas sociedades que adotam. Um dos trabalhos mais citados pelos pesquisadores e estudiosos do assunto é o clássico de Morgan (2000). Neste sentido, o autor sistematiza a configuração dos modelos a partir da ideia de metáforas, a partir de estruturas mais consolidadas, como as máquinas, organismos vivos ou alternativos, como cérebros, culturas, sistemas políticos, dentre outros. Para Morgan (2000) a maioria destas abordagens coexiste nas organizações de forma complementar.

Diante de tais conceitos, adota-se, nesta tese, o entendimento de que modelos são abstrações de uma dada realidade. A realidade que envolve a gestão pública é permeada por uma série de elementos e dimensões característicos das heranças, crenças, culturas e práticas arraigadas na administração pública brasileira.

Após entender-se o conceito de modelo, são discutidos, a seguir, os modelos de gestão públicos patrimonialista, burocrático e o gerencial, que são importantes para os objetivos desta investigação.

2.1.2.1- Modelo de gestão pública patrimonialista

Um dos clássicos sobre o patrimonialismo é o trabalho de Faoro, *Os donos do poder*, editado originalmente em 1958. Neste livro, o conceito de patrimonialismo ganha força e importância no cenário político-administrativo do Brasil. Segundo o autor, o Estado e a administração pública têm origens no patrimonialismo como traço distintivo de uma ética onde a apropriação da coisa pública se manifesta, sobretudo, nas práticas administrativas e estamentais.

Nesta tese, adota-se o conceito de patrimonialismo, como sendo o uso privado daquilo que é público. Ou seja, é a apropriação da coisa pública e do aparelho do Estado e do próprio Estado por grupos de interesses, *lobbies*, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público. Tais benesses, normalmente representados por práticas de doações e liberações de benefícios governamentais realizadas pelo Estado, são direcionados para atender a uma determinada clientela ou grupo político.

Do ponto de vista da dimensão histórica, tal assertiva é corroborada com os fatos que se desdobram desde a descoberta do Brasil em 1500 até a Revolução de 1930 com a

instauração do Estado Novo. O Brasil sempre teve como figura central o Estado na realização e provisão de todas as ações de políticas públicas e sociais. Esse Estado, sobretudo no período colonial, sempre garantiu às suas elites (burocráticas, políticas, econômicas, agrárias, só para mencionar alguns estratos sociais), privilégios e benesses adquiridos em função das relações e correlações de forças políticas existentes nas ações e intervenções do Estado na sociedade. O resultado dessa relação do Estado com as elites, em especial, a agrária, consolidou um modelo de gestão pública patrimonial, onde a propriedade pública e estatal também era de propriedade dos senhores, “caciques” políticos e dirigentes da política nacional.

Do ponto de vista teórico, o patrimonialismo passa a ser o conceito mais importante tratado nas obras de Max Weber para especificar uma forma de dominação política tradicional, onde as esferas pública e privada se confundem nas práticas dos governantes.

O principal marco de afirmação e consolidação do patrimonialismo foi à transferência para o Brasil, no século XVII, de parte da burocracia lusitana juntamente com a corte Portuguesa. Tal fato marcou o traslado para o nosso país, de vícios e práticas clientelistas (troca de favores entre os indivíduos), nepotistas (nomeações à cargos públicos de parentes ou pessoas próximas aos dirigentes), centralizadoras, determinantes na definição de um perfil político-administrativo brasileiro: um modelo de administração pública patrimonial, formalista, permeado e dominado por interesses encastelados e incrustados através de sua burocracia.

Para Schwartzman (1988), a permanência do modelo de administração público patrimonial é uma das marcas do nosso Estado. Através da obra de Weber, é possível entender a sua dimensão neopatrimonial, caracterizada por uma forma de dominação política resultante do processo de transição para a modernidade, com uma burocracia pesada e uma sociedade civil desarticulada.

Neste contexto, a sociedade brasileira se desenvolveu a partir da intervenção e controle de um Estado centralizador, burocratizado e autoritário. Consolidou, então, um padrão histórico de relacionamento com a sociedade civil: caracterizado por uma relação de cima para baixo, onde o Estado sempre foi o grande fazedor das políticas públicas e sociais, escamoteando e excluindo a sociedade de qualquer tipo de inserção dentro do Estado. Pode-se dizer, que tal relação se manifesta até os dias atuais, apesar dos avanços políticos da democratização do Estado no país.

O combate às práticas patrimonialistas começaram com a ascensão do Estado Novo, a partir dos anos 30. Neste período, verificou-se que o aparelho do Estado, a administração pública e as elites industriais do Brasil iniciaram um movimento pela instauração e viabilização do processo de industrialização. Tal processo, por sua vez, exigia cada vez mais, burocracias eficientes, modernas e bem preparadas, articuladas com a construção de um Estado moderno capaz de implementar um projeto de desenvolvimento e industrialização nacional.

Este período da gênese da industrialização brasileira representa um marco na história política brasileira, atraindo o interesse de vários pesquisadores e estudiosos desta área.

Assim, contemporaneamente, dentre os trabalhos mais importantes que retratam a configuração e a formatação do Estado capitalista brasileiro através do processo de industrialização, destacam-se os estudos de Draibe (1985), Ianni (1987), dentre outros. No entanto, especial destaque pode ser dado ao trabalho de Nunes (1997), que analisa o papel do Estado na vida nacional a partir de alguns padrões de relacionamentos entre o Estado e a sociedade.

Do ponto de vista da dimensão política do patrimonialismo, o estudo de Nunes (1997) ao tratar das gramáticas políticas institucionalizadas no país, explica como as elites

industriais foram as principais responsáveis, a partir dos anos 30, pela construção de um Estado nacional e pela conseqüente viabilização do processo de industrialização do país. Assim, foram identificados quatro padrões de relações institucionais que ele chamou de “quatro gramáticas” políticas que se consolidaram como eixos estruturantes das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

O clientelismo, normalmente, está associado a uma relação do tipo pessoal com as clientelas. Tais clientelas demandam por pedidos de emprego, recursos políticos, financeiros, dentre outros favores, oferecidos pelos patrões ou senhores considerados chefes ou caciques políticos. A relação entre as clientelas e os “caciques” políticos, então, são reguladas por laços de lealdades pessoais, partidárias, compadrios, dentre outras manifestações de proteção política e social (NUNES, 1997).

O corporativismo no Brasil, de acordo com Nunes (1997), foi concebido pelos primeiros ideólogos como uma forma de organização das relações entre o Estado e a sociedade de forma mais solidária. Assim, o corporativismo pode ser entendido como um sistema econômico que tem como grande articulador e mentor a figura do Estado nacional. Tal articulação envolveu a unificação das demandas políticas e sociais criou e condições concretas para o crescimento e desenvolvimento econômico-social.

O insulamento burocrático pode ser compreendido como um mecanismo de defesa ou proteção das burocracias públicas contra as interferências ou ingerências externas. Tal fenômeno burocrático se deve ao fato de que, normalmente, essas burocracias tendem a defender os seus espaços e interesses que porventura possam ser alijados e/ou ameaçados pelos interesses externos ao aparelho burocrático. No Brasil, os principais grupos organizados que podem ameaçar os interesses da burocracia estatal são os representantes eleitos (políticos) do Congresso Nacional, os partidos políticos ou qualquer grupo político ou social que goze de

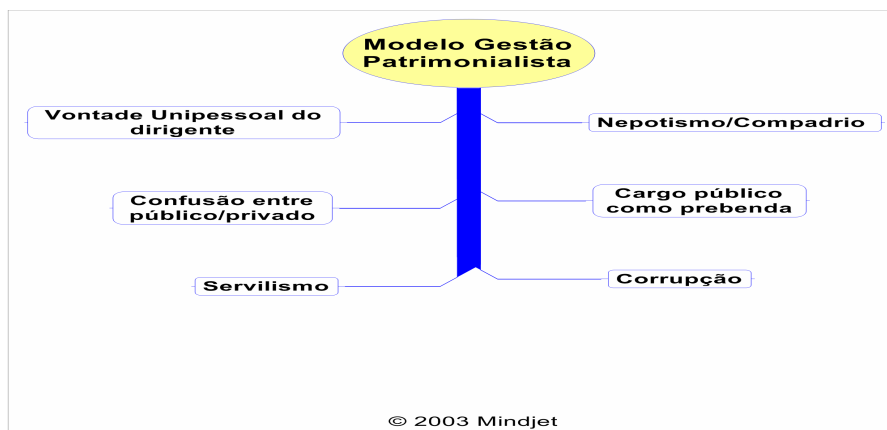
legitimidade e, por razões normativas, possam “cobrar” e sujeitar a burocracia ao escrutínio público (NUNES, 1997).

Por último, o universalismo de procedimentos tem como premissa a aplicação de regras e procedimentos de caráter impessoal e mecanismos de *checks and balances*, controles e acompanhamentos, com o objetivo de impedir as práticas patrimonialistas e clientelistas, tão comuns da política brasileira (NUNES, 1997). O autor salienta que, graças à instauração de procedimentos universalistas na administração pública brasileira, a partir do Estado novo e com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público criado em 1938), foi possível estabelecer mecanismos de méritos e iniciar um processo de implantação e consolidação de um Estado nacional moderno, com uma burocracia pública capaz de levar a cabo um processo de industrialização do país.

Do ponto de vista da gestão pública, é possível afirmar que o clientelismo, que tem como dimensões o patrimonialismo e o fisiologismo, é parte de uma cultura e prática da política tradicional das elites brasileiras, herdadas ainda da época colonial (NUNES, 1997). Estas culturas patrimoniais, que permanecem arraigadas na administração pública brasileira, foram exploradas pelos trabalhos de Martins (1985), Nogueira (1998), Pinho (1998), Martins (1997), dentre outros, e amplamente corroborado e apoiado pelos clássicos já mencionados, de Raymundo Faoro e Simon Schwartzman.

Assim, diante do exposto, em termos de modelos de gestão pública, o patrimonialismo moldou e consolidou algumas especificidades distintivas que o caracterizou na administração pública como: (1) confusão daquilo que é público com o privado; (2) predomínio da vontade unipessoal do dirigente; (3) práticas de nepotismo e relações de compadrio; (4) cargos públicos como prebendas; (5) corrupção; e (6) servilismo. Apresenta-se, nesta etapa do trabalho, um mapa onde se sintetizam algumas das características discutidas ao longo desta seção.

Mapa 3: Modelo de gestão patrimonialista



2.1.2.2- Modelo de gestão pública burocrático

O principal marco analítico sobre a burocracia é o livro *Economia e Sociedade*, de Max Weber. Neste trabalho, que se tornou uma das principais obras do século XX, Weber analisa os fenômenos da sociedade alemã de sua época e enfatiza o conceito de racionalidade como o eixo estruturante da análise sobre a burocracia. Segundo Max Weber, a burocracia, em sua forma moderna, baseada na razão e no direito, surge com o capitalismo avançado e com o Estado moderno, transformando-se mais tarde, numa tendência permanente das organizações burocráticas dos setores governamental e do empresarial privado.

Sendo assim, é preciso enfatizar que há várias dimensões, tendências e concepções teóricas possíveis de se explorar com relação às contribuições de Weber com a questão da burocracia.

Em estudos e pesquisas de corte político-sociológico sobre o papel da burocracia do setor governamental, em particular da área econômica, podem se destacar os trabalhos de Santos (1982), Draibe (1985), Martins (1985), Schneider (1994), Gouvêa (1994), Gomes (1994) e o trabalho de Rezende (1987), dentre outros. Em tais trabalhos, há uma afirmação

comum que aponta na direção de que a burocracia é pesquisada, analisada e concebida a partir de sua lógica de ação como um segmento político, uma elite do tipo estamental-burocrático, que tem um importante papel na formulação e implementação de políticas públicas, configurando-se em um poderoso estamento social/classe dirigente do Estado.

Em estudos e pesquisas de corte mais político-administrativo sobre o papel da burocracia nas organizações públicas, há uma prevalência da matriz burocrática, tanto na formulação de políticas públicas como na gestão e condução dos negócios públicos. Em um clássico trabalho de análise de políticas públicas, Allison (1971) analisa uma determinada política externa norte-americana, durante o auge da guerra fria entre os EUA e ex-URSS. Tal evento causou uma grave crise política devido à instalação de mísseis soviéticos em Cuba em 1962, conhecida como *A crise dos mísseis cubanos*, culminando com um bloqueio militar de Cuba pelos EUA, deixando a comunidade internacional, à época, perplexa e constrictada diante da eminência de uma terceira guerra mundial. Este trabalho seminal de Allison (1971), um paradigmático estudo de caso de corte explanatório que se tornou um *best seller* no campo da administração pública e das políticas públicas por mais de três décadas, baseou-se fundamentalmente em três correntes explicativas para entender a crise dos mísseis cubanos: (1) o modelo de *policy maker* racional; (2) as burocracias complexas que se envolveram no processo organizacional e; (3) o processo de barganha político envolvido no desenvolvimento da crise. Assim, o grande mérito de Allison (1971) foi verificar como essas três correntes explicativas se articularam com outras dimensões para que se debelasse a possibilidade de um terceiro conflito mundial, auxiliando o governo americano a responder a crise com um bloqueio político-econômico de Cuba, ao invés da guerra. Em suma, o autor enfatiza o papel importante exercido pelas burocracias dos EUA e Ex-URSS na solução deste conflito.

Num nível mais organizacional de análise, Crozier (1981) considerado um dos mais importantes pesquisadores, sociólogos e teóricos da administração pública francesa,

publicou um célebre trabalho, *O fenômeno burocrático*, onde aborda, cientificamente, as peculiaridades e especificidades dos vícios, culturas e mecanismos burocráticos existentes nas organizações francesas, num determinado momento nos anos 60. Em seguida, o autor propõe uma teoria racional da organização explicando os comportamentos dos burocratas diante das demandas e atitudes dos franceses com relação ao atendimento ou não delas. Para Crozier (1981), a burocracia e os burocratas relacionam-se com os indivíduos de forma autoritária, defensiva, preservando os seus privilégios e poder da informação, comportando-se de forma imprevisível, tanto no que se refere ao controle das informações, como das tomadas de decisão que envolve o interesse público. Assim, a burocracia, vista como segmento que detém o poder, articula e mantém os seus próprios interesses dentro do aparelho de Estado, comportando-se como uma classe social.

Ainda nessa mesma linha de estudos organizacionais, Mouzelis (1972) oferece uma importante contribuição teórica aos estudos da burocracia. Em seu trabalho, Mouzelis (1972) realiza análises críticas de diversas linhas de interpretação da burocracia, nos campos do pensamento político, sociológico, organizacional e empresarial, explicitando as suas especificidades, examinando-as de forma rigorosa e empírica a partir das obras de importantes autores clássicos como Karl Marx e Robert Michels, etc.

Do ponto de vista teórico, Mouzelis (1972) afirma que existem três grandes interpretações clássicas sobre a burocracia: (1) a perspectiva marxista; (2) a weberiana; e (3) a de Robert Michels. Em seguida serão explicitadas estas abordagens.

A burocracia não está presente de forma enfática no pensamento marxista. Para Marx, só tem sentido discutir a burocracia ao se analisar a forma como a administração do Estado se articula com a sociedade civil. Sendo assim, se a sociedade civil passa a representar as profissões, corporações e os diversos interesses particulares, o Estado passa a representar o interesse geral e a burocracia surge como um elo entre essas duas dimensões centrais do

pensamento marxista. Assim, Marx concebe a burocracia como um grupo social muito específico e não como classe social. A classe social passa a ser, então, um instrumento pelo qual a classe dominante exerce a sua dominação sobre outras classes. Ou seja, na perspectiva marxista, além da burocracia não estar vinculada ao processo de produção e sua existência ser apenas temporária e parasitária, sua função principal é a manutenção do *status quo* e dos privilégios das classes dominantes. Ainda segundo Marx, a questão da burocracia leva à discussão do processo de alienação, opressão e parasitismo que só serve para o aprofundamento da exploração e apropriação da classe operária e trabalhadora. Nesta mesma linha de argumentação, existem, também, os trabalhos e as interpretações críticas realizadas por Lênin e Trotsky que avançam na discussão marxista sobre a burocracia, concebendo-a como uma forma de dominação, manifestada pela presença e intervenção do Estado na vida dos indivíduos (MOUZELIS, 1972).

Numa perspectiva weberiana, a questão da burocracia é colocada como contexto mais amplo de sua teoria da dominação: um tipo de dominação racional-legal. Weber define o poder como a possibilidade de impor a vontade sobre os outros. O que interessa, nesta discussão do poder, para Weber, são as relações que se formam e se consolidam, sobretudo, a partir da perspectiva governamental. Assim, essa forma de poder é legitimada quando se encontra certo número de crenças as quais legitimam o exercício do poder, tanto aos olhos dos governantes como dos governados. Um outro importante ponto colocado por Weber é a questão da organização administrativa. Neste tipo de organização, a dominação se exerce sobre um grande número de pessoas, onde os governados atendem as ordens dos governantes. Deste ponto de vista, a legitimação e a organização administrativa passam a ser as duas principais dimensões na construção de uma tipologia da dominação. Desta forma, a dominação no sentido weberiano, pode ser de três tipos: (a) a carismática, dotada de uma qualidade excepcional/pessoal do chefe (seja ele profeta, herói ou dirigente governamental) o

qual impõe a sua autoridade porque as pessoas têm fé em sua figura; (b) a tradicional, onde o poder é passado de forma hereditária, através de seus atributos de lealdade e de respeito ao *status* tradicional; e (c) a legal, com base no princípio da lei e normas que regem determinada organização ou país. A organização administrativa tradicional é baseada nesta última dominação, a legal (MOUZELIS, 1972).

Depois de Weber, muitos de seus discípulos aprofundaram os estudos e análises sobre a burocracia. Um dos mais proeminentes é Robert Michels que estudou as tendências a oligarquização da burocracia. Michels enfatiza, em suas análises, a política interna das organizações de grande porte. Tais organizações modernas tendem, por razão de sua estrutura, a serem oligárquicas. Assim, Michels formulou a conhecida “lei de ferro da oligarquia”, onde, na medida em que os indivíduos ficam “presos” ou subordinados às formalidades das regras, normas e pela racionalidade formal, tais organizações inviabilizam a possibilidade de uma democracia interna, criando um sistema de relações de poder do tipo oligárquico. Esse tipo de comportamento dos indivíduos diante das regras e normas, ou seja, dominados pela racionalidade formal/instrumental, foi uma das dimensões organizacionais mais criticadas por Alberto Guerreiro Ramos em seu trabalho sobre *A nova ciência das organizações*.

O conceito adotado nesta tese, com relação à burocracia, é a clássica proposição de Weber, ou seja, burocracia como uma forma de dominação racional-legal, na medida em que este conceito se aproxima dos fenômenos encontrados tradicionalmente nas organizações públicas.

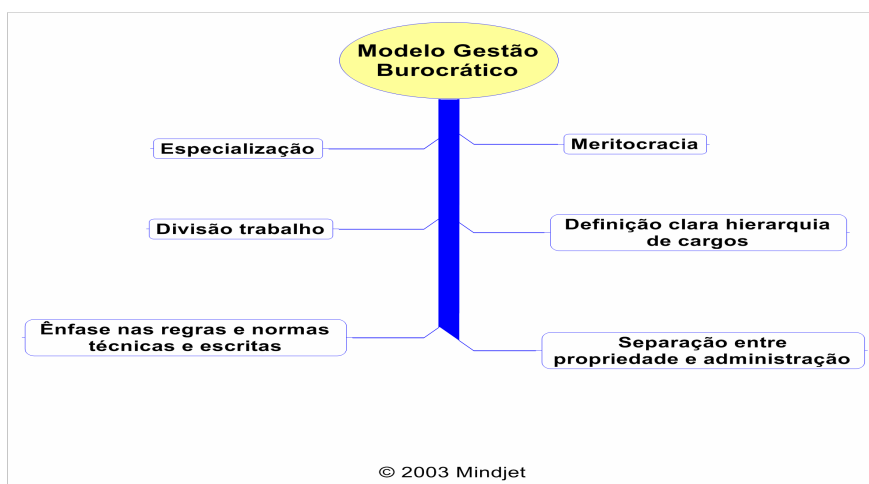
Assim, com relação ao estudo da burocracia, é necessário enfatizar que o principal modelo referente aos estudos e pesquisas neste campo de conhecimento é dado pela análise do tipo ideal propugnado por Max Weber. O tipo ideal weberiano (é uma construção conceitual a partir de certos elementos empíricos, não se encontrando em nenhuma organização de forma

pura) se tornou a principal fonte inspiradora da maioria dos estudos, em matéria de organização, sobretudo, depois da segunda grande guerra.

No entanto, para fins desta tese, apresentam-se as dimensões que estão presentes no modelo de gestão burocrático, incorporadas das características do tipo ideal weberiano: (a) tarefas orientadas por normas escritas; (b) divisão do trabalho; (c) cargos estabelecidos de forma hierarquizantes; (d) regras e normas técnicas para desempenho de cada cargo; (e) seleção de pessoal realizada através do mérito; (f) separação entre propriedade e administração; dentre outras.

Desta forma, apresenta-se, no mapa abaixo, a estruturação deste modelo de gestão burocrático.

Mapa 4: Modelo de gestão burocrático



2.1.2.3- Modelo de gestão pública gerencial

O modelo gerencial é o mais recente dos três modelos de gestão pública analisados nesta tese. O gerencialismo está articulado com um movimento mais geral de

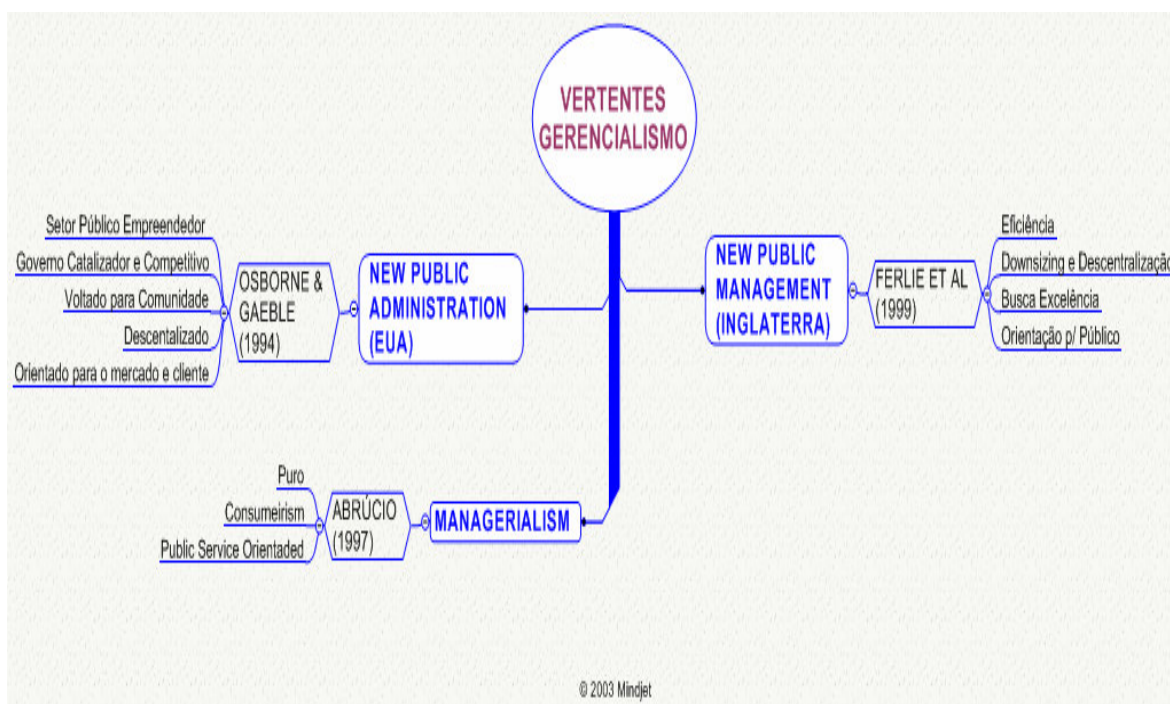
reforma do Estado e de seu aparelho. Tal movimento, que se inicia no Brasil na década de 90, com o governo Collor de Mello, está voltado para a reforma econômica de cunho liberal que se concretizou através do plano econômico denominado Plano Collor. Este plano, continha estratégias de ações cujos pressupostos identificavam a existência de uma administração pública ineficiente, de baixa qualidade, integrada por funcionários públicos recebendo altos salários os quais eram incompatíveis com a realidade do país. Como consequência desses pressupostos, a administração pública foi desorganizada e moralmente atacada. Demissões de funcionários, extinção de ministérios e de secretarias e ausência de uma política de gestão pública, concretizavam tal desorganização (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2002).

Após o governo Collor, com início do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a tônica da política governamental foi a adoção de reformas de natureza liberal no Estado brasileiro. Neste contexto, priorizaram-se as mudanças estruturais, representadas, concretamente, pela criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). Consolidou-se, então, uma agenda governamental que deveria levar a cabo a reforma do aparelho do Estado brasileiro, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995), comandado pelo então ministro do MARE, Bresser Pereira. Este plano diretor, por sua vez, foi concebido dentro de uma visão gerencialista de Estado. A decisão por se adotar tal concepção, como a mais adequada para se reformar a administração pública brasileira, esteve norteadada pelo estudo diagnóstico coordenado pelo Ministro Bresser Pereira o qual identificou os seguintes pontos estratégicos a serem superados pelo país: (1) a existência de uma crise fiscal caracterizada pela exaustão financeira do Estado e a consequente incapacidade deste para continuar financiando políticas públicas e sociais; (2) a exaustão do modelo burocrático de intervenção do Estado, tendo em vista que este não atende mais as exigências da sociedade moderna e globalizada; e (3) o excesso de formalismos e de rigidez

de procedimentos com ritos, típicos de uma gestão centralizadora, gerando baixa qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Estes três eixos principais, portanto, levaram a identificação de ações reformistas que foram consolidados no PDRAE (1995), tendo como premissa a existência de um contexto organizacional onde as políticas de gestão pública pudessem ser viabilizadas. Esse movimento gerencialista configurado em suas principais vertentes na Figura 1 é apresentado e analisado a seguir.

Figura 2: Vertentes do gerencialismo



Conforme pode ser visualizado na Figura 1, o movimento gerencialista possui três grandes abordagens: (1) a *New Public Administration*, (A Nova Gestão Pública), de orientação americana, adotada e popularizada durante o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos, em 1980; (2) a *New Public Management*, (A Nova Administração Pública) de orientação mais liberal, nos moldes adotados pela Inglaterra durante o governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher, em 1979; e, (3) o *Managerialism*, vertente de tradição inglesa

que gerou na reforma do setor público da Inglaterra três visões diferentes das abordagens gerencialistas: o modelo puro, o consumismo e o *public service orientation*.

A primeira abordagem, a *New Public Administration*, (A Nova Gestão Pública), é um movimento de orientação americana e foi disseminado em vários países através da publicação do livro *Reinventando o governo*, de Ted Gaebler e David Osborne. É importante frisar que o Brasil incorporou, em grande medida, as premissas gerencialistas deste movimento americano batizado, no país, de A Nova Administração Pública.

O movimento da *New Public Administration*, característico da conhecida indústria do *management* (PAULA, 2005), tem em comum com outras vertentes gerencialistas as seguintes premissas: (a) uma crítica fortemente centrada no modelo burocrático de gestão, chamando-a de ineficiente e ineficaz no que se refere ao atendimento das demandas sociais e aos excessos de formalismos e ritualismos comuns deste modelo; (b) uma valorização da cultura e da indústria do *management*, colocando-o como uma salvaguarda dos valores e interesses da sociedade, na medida em que esta indústria se volta para as empresas privadas para o lucro e as vantagens do mercado consumidor; e (c) ao modismo gerencial, que caracterizou as décadas de 80 e 90, com a adoção de diversas práticas e inovações gerenciais como a reengenharia, os programas de qualidade total e demais práticas gerenciais que “invadiram” as empresas privadas e o setor público, em particular.

De uma forma geral, pode-se afirmar que o movimento conduzido por Osborne e Gaebler (1994) se espalhou sob a alcunha de ser a “reinvenção do governo” caracterizando-se a partir de dez princípios norteadores de um “governo empreendedor” (OSBORNE E GAEBLER, 1994): (1) o governo deve ser catalisador, prestando e assegurando um serviço público de qualidade e articulado com a sociedade; (2) o governo deve ser comunitário, no sentido de ter uma maior aproximação entre o poder público, a sua burocracia, e a comunidade que está em seu entorno; (3) o governo deve ser competitivo, no sentido de

promover através da competição, mais eficiência e qualidade na provisão dos serviços públicos; (4) o governo deve ser orientado por missões, tais como fazem as empresas privadas, adotando estratégias e políticas (por exemplo, o planejamento estratégico) voltadas para a eficiência e com postura gerencial pró-ativa, diferente das organizações tradicionais, regidas por normas e regras; (5) o governo deve priorizar o alcance resultados, com constantes processos avaliativos no sentido de avaliar o seu desempenho, os seus problemas, e corrigir as falhas gerenciais ao longo do tempo, diminuindo os problemas que afetam o desempenho organizacional; (6) o governo deve ser orientado para os seus principais clientes e não para a burocracia como ocorre nas organizações tradicionais onde o modelo burocrático está voltado para os meios, normas e regras ao invés de atender à sociedade de forma clara e transparente; (7) o governo deve ser empreendedor, gerando receitas e não custos/despesas. Assim, o governo poderá aumentar a sua arrecadação através de criação de instrumentos de medição de desempenho e aumento de remuneração para aqueles administradores públicos que mais se destacarem na produção de mais receitas para as organizações públicas; (8) o governo deve ser preventivo, atuando mais estrategicamente com relação às suas ações e políticas governamentais; (9) o governo deve ser mais descentralizado, participativo e responder de imediato às demandas sociais, facilitando a participação e o *empowerment*; (10) o governo deve ser mais orientado para o mercado, formulando programas e políticas governamentais visando incrementar o alcance de resultados e os ganhos de eficiência na execução.

Este decálogo do “governo empreendedor” é muito similar com as demais vertentes gerencialistas, apresentando muitas semelhanças e pequenas sutilezas. Uma das críticas deste paradigma de Osborne e Gaebler (1994), é que ele está voltado apenas para o poder local (ABRÚCIO, 1997), limitando o seu poder de implementação no nível mais estadual ou federal. Isto sem contar que a sua adoção para o contexto nacional, implicaria em

dificuldades operacionais e gerenciais tendo em vista as grandes diferenças e o baixo grau de efetividade existente entre os municípios brasileiros.

O modelo gerencialista adotado e rebatizado no Brasil como A Nova Administração Pública, propagou-se na década de 70 e nos anos 90 pelo mundo contemporâneo. Provocou mudanças estruturais tais como privatizações de empresas públicas, demissão de funcionários públicos (“enxugamento” da máquina pública), inovações e “modismos gerenciais” em vários países, como Chile, por exemplo, Nova Zelândia, Austrália, além dos EUA e Inglaterra, considerados os principais exemplos de implementação do gerencialismo.

No caso brasileiro, a Nova Administração Pública, foi concebida como a “fórmula mágica” para a solução de todos os males do setor público. A reforma administrativa traz em seu bojo uma proposta, tanto para a superação da crise fiscal do Estado, da Crise do Estado assim como, a superação do modelo burocrático de gestão pública que, segundo os seus defensores, é o principal responsável pela baixa qualidade e ineficiência dos serviços públicos.

A Nova Administração Pública concebida no Brasil através do modelo gerencial se destaca através dos seguintes pontos: (a) melhor capacitação de sua burocracia; (b) garantia de contratos e um bom funcionamento dos mercados; (c) autonomia e capacidade gerencial do gestor público; e, (d) a garantia que o cidadão-cliente deverá ter os melhores serviços públicos e seu controle de qualidade realizado pela sociedade. Para que estes objetivos sejam alcançados, serão necessários os seguintes ajustes nas organizações públicas: (a) uma administração pública mais profissionalizada em torno de carreiras mais sólidas e valorizada no setor público; (b) descentralização administrativa; (c) indicadores de desempenhos para as organizações públicas, dentre outras ações voltadas para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços públicos.

Dessa forma, pode-se verificar, também, que o modelo de gestão, a NPA, de orientação americana possui semelhanças e nuances em suas propostas aproximando-se de outras vertentes analisadas nesta tese.

A segunda abordagem, o *New Public Management (NPM)*, foi detalhado por Ferlie et al (1997) através do livro publicado no Brasil, *A nova administração pública em ação*, disseminando as idéias, críticas e pressupostos teóricos do gerencialismo aplicado aos serviços públicos britânicos.

O NPM, ou a nova gestão pública, foi disseminado a partir das reformas administrativas realizadas durante as décadas de 70 e 80 no Reino Unido e, posteriormente, trazido para o Brasil nos anos 90, com a reforma de Bresser Pereira. Esta nova gestão pública se caracteriza por ser um tipo de gerencialismo de corte liberal, utilizada pela Primeira Ministra Margareth Thatcher, para a redução de custos, eficiência e combate ao empreguismo e a corrupção existentes na administração pública (JENKIS, 1998).

Para Ferlie et al (1997), o NPM gerou quatro modelos de gerencialismo: (1) o impulso para eficiência; (2) o *downsizing* e a descentralização; (3) a busca pela excelência; e (4) a orientação para o público.

No que se refere à primeira vertente do NPM, o impulso para eficiência vigorou durante os anos 80 no momento em que o setor público estava cada vez mais parecido com o setor privado. As práticas gerenciais foram introduzidas por consultores e executivos da iniciativa privada que atuavam no setor público, em meio à críticas com relação à adoção de inovações e técnicas gerenciais do setor privado para o setor público, sem considerar as especificidades e a natureza do serviço público. As principais características desta vertente gerencialista centram-se nos controles financeiros e na sua maximização para a eficiência, de forma a fortalecer a administração, a adoção de práticas de auditoria financeira para analisar

o desempenho e demais ações voltadas para a melhoria da qualidade dos serviços prestados (FERLIE ET AL, 1999).

A segunda vertente, o *downsizing* e a descentralização surgiram como resultado de políticas de desenvolvimento organizacionais realizadas nas organizações públicas. Tal política envolvia a desarticulação do *downsizing*, a flexibilidade organizacional e demais ações de descentralização, como o abandono dos processos de padronização, tão típicos da administração pública tradicional. Esta vertente se caracteriza pela sua ênfase no mercado, estabelecimento de relações contratuais, redução da folha de pagamento, dentre outras políticas de flexibilização organizacional de corte mais liberal (FERLIE ET AL, 1999).

Em relação à busca da excelência, fortemente influenciada pelos modismos gerenciais dos anos 80, ela tem como pressuposto a valorização das relações humanas e da cultura organizacional. Valores, ritos, cultura e modelagem organizacional passam, então, a ser enfatizados nesta vertente como *focus* de intervenção para atingir a eficiência dos serviços públicos (FERLIE ET AL, 1999).

A última vertente, a orientação para o serviço público, para além de apontar as diferenças e semelhanças entre os setores público e privado, revitaliza os gestores públicos com práticas do setor privado, enfatizando a responsabilidade dos serviços públicos para usuários e cidadãos. As suas principais características são: qualidade e excelência na prestação dos serviços públicos, preocupação com os usuários com relação à construção do conceito de cidadania, retomada do poder pelos grupos eleitos em detrimento dos nomeados, dentre outros (FERLIE ET AL, 1999).

A terceira abordagem gerencialista estruturada na Figura 1, que Abrúcio (1997) categorizou como o *managerialism* aplicado ao governo, possui três visões de acordo com a tradição inglesa: (1) o modelo gerencial puro; (2) o *consumeirism*; e (3) o *public service orientation*.

O modelo gerencial puro, segundo Abrúcio (1997), foi implantado, tanto nos EUA como na Inglaterra, sob os auspícios da vertente financeira. Este modelo, também conhecido como *managerialism*, concretiza uma política de gestão que tem como prioridade a diminuição de custos num quadro de escassez de recursos financeiros. Essa redução de custos financeiros, seguiu-se, juntamente, com a implantação de políticas de ajustes fiscais, racionalização orçamentária, perseguindo a eficiência governamental representada principalmente, pela política de *fazer mais com menos* (ABRÚCIO, 1997). Uma série de controvérsias, críticas e opiniões a respeito deste tipo de gerencialismo puro são feitas, principalmente, em relação à aproximação deste com as práticas gerenciais da empresa privada que, aos poucos, se busca adotar no setor governamental. Uma das principais críticas sobre o gerencialismo puro está na aceitação da concepção de que a despolitização da administração pública pode levar à eficiência governamental (ABRÚCIO, 1997). Esta distinção entre política x administração, tratada primeiramente por Woodrow Wilson em 1887, preconizava a separação da racionalidade da administração profissional e a questão política. Tal separação já fora refutada pela realidade. Portanto, é muito difícil sustentar a dicotomia entre política e administração no setor público. Isto porque, as demandas sociais, o processo de tomadas de decisão das ações governamentais e os interesses envolvidos no aparelho de Estado, na sociedade civil organizada, nos grupos corporativos e elites, já se fazem representar em torno da figura do Estado. Assim, as demandas atendidas pelo governo refletirão as diversas correlações de forças políticas que envolvem a burocracia governamental, os políticos e a sociedade civil organizada, determinando desta forma, um padrão de atuação típico da administração pública. Qualquer que seja a tomada de (in) decisão realizada em torno das políticas públicas e das ações governamentais vai provocar impactos na sociedade.

Em suma, essa tentativa de despolitização da administração pública só serviria para elevar os custos sociais e políticos. Isto porque, na medida em que este gerencialismo puro, excessivamente centrado no economicismo e na eficiência governamental descaracteriza e escamoteia o verdadeiro papel da administração pública que é o de atender aos anseios da sociedade, de forma universal e democrática.

A segunda visão do *managerialism*, apontado por Abrúcio (1997), é o *consumerism*. De tradição inglesa, se baseia na adoção pelo setor público de programas de qualidade total. Este programa visa ao atendimento da satisfação de seus consumidores segundo uma lógica de mercado. Foi adotado no setor governamental da Inglaterra, em especial pelo programa *Citizen's Charter*, considerado um dos mais exitosos do serviço público do Reino Unido. O *Citizen's Charter* se tornou a principal estratégia de reforma do serviço público inglês, onde os indivíduos são tratados como consumidores no sentido mais mercadológico possível (ABRÚCIO, 1997). É um exemplo paradigmático de programa governamental, onde as ações e as estratégias estão voltadas para o atendimento dos consumidores e clientes da administração pública. Tal política de atendimento ao consumidor dos serviços públicos é acompanhada e reforçada por ações de descentralização, competição e estabelecimento de contratos de gestão que visam ao atendimento de metas de produtividade definida para e pela administração pública (Op.cit.).

A terceira visão apontada por Abrúcio (1997), com relação ao *managerialism*, é o *public service oriented (PSO)*. De uma forma geral, pode-se dizer que o PSO tenta preencher as lacunas deixadas pelas duas visões do gerencialismo anteriormente apresentadas. Segundo Abrúcio (1997), esta vertente é ainda muito recente e precisa de um amadurecimento teórico e conceitual para se consolidar e responder algumas questões importantes colocadas pelos novos desafios e demandas da administração gerencial. O PSO incorpora temas como republicanism e democracia, transparência e *accountability*, participação política e justiça

social, aproximando-se muito da concepção de cidadania concebida como direitos sociais. Neste sentido, ela vai de encontro com as concepções conservadoras de gerencialismo disseminadas na Inglaterra (ABRÚCIO, 1997).

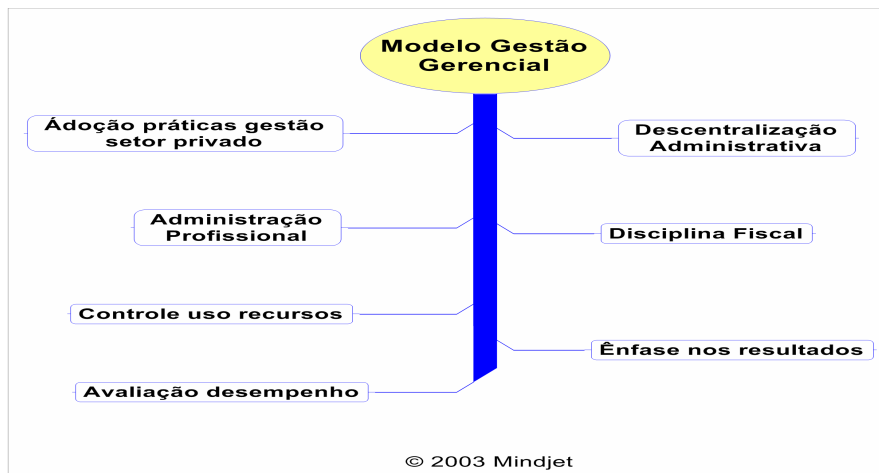
Uma outra questão importante a se destacar é que o PSO é uma visão do gerencialismo desenvolvida, no caso brasileiro, para ser implementada em nível local; ou seja, num distrito ou município. Assim, ao se aproximar cada vez mais da esfera local, o PSO poderia ter dificuldades de implementação na administração pública local, na medida que enfrentaria as grandes desigualdades sociais, políticas e administrativas existentes entre os municípios brasileiros (ABRÚCIO, 1997).

Sintetizando o entendimento das três abordagens do gerencialismo estruturada na Figura 1, a *New Public Administration*, o *New Public Management* e o *Managerialism*, é importante salientar que, apesar de haver diferenças sutis entre elas, tais abordagens, concebem uma valorização do serviço público a partir da adoção de técnicas gerenciais das empresas privadas. Então, pressupõe-se que, no pensamento corrente, todas às vezes que o serviço público necessita melhorar a qualidade de seus serviços e buscar a eficiência, deverá recorrer às técnicas e aos processos de reestruturações organizacionais utilizados pelas empresas privadas. Segundo este pensamento, de corte liberal, as empresas privadas são, por sua natureza, eficientes. Há, portanto, nestas correntes, uma lógica predominantemente instrumental e financeira ao conceber que o que vem do setor empresarial é eficiente, é de melhor qualidade, que atende e satisfaz o cidadão. Entretanto, há ainda muito que se analisar, discutir, refletir e criticar sobre o movimento gerencialista no país.

De acordo com o mapa a seguir, estruturam-se as características presentes no modelo gerencialista a partir de suas principais premissas, dentre elas: (a) administração profissional; (b) descentralização administrativa; (c) maior competição entre as unidades administrativas; (d) disciplina fiscal e controle no uso de recursos; (e) avaliação de

desempenho; (f) controle de resultados; (g) adoção de práticas de gestão do setor privado; dentre outras.

Mapa 5: Modelo de gestão gerencial



A seguir, na próxima seção desta tese, analisam-se a nova concepção de regulação de serviços públicos do Brasil a partir da criação das agências reguladoras de serviços públicos de infra-estrutura.

2.2- A REGULAÇÃO, O MARCO REGULATÓRIO AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Nesta etapa da fundamentação teórica desenvolvem-se as principais dimensões da trajetória regulatória brasileira. Para tal, apresentam-se uma análise das perspectivas histórica e dos aspectos políticos que fazem parte da formulação da política de regulação no país. Do ponto de vista histórico, apresentam-se os fatos mais significativos que envolveram o papel do Estado na administração pública, a partir da criação de empresas públicas e estatais que

regulavam alguns setores econômicos relevantes. Por último, analisa-se a, partir do contexto político e suas especificidades, as etapas da evolução da regulação no Brasil.

2.2.1- As agências reguladoras no Brasil: o novo formato na regulação de serviços públicos de infraestrutura

Há um conjunto de autores que afirmam que o Brasil, do ponto de vista histórico, sempre foi um dos países mais regulados do mundo, embora se pense que a regulação seja uma novidade no Estado brasileiro (CAMPOS ET AL, 2000). Se verificarmos a trajetória histórica da formação do setor público brasileiro fica evidente a existência de um grande número de empresas públicas, estatais, sociedades de economia mistas, autarquias e demais órgãos governamentais exercendo, em alguma extensão, um tipo de regulação. Tal regulação pode, também, ser compreendida como uma forma de intervenção do poder público em setores com alguma relevância para o desenvolvimento econômico e social. Então, pode-se inferir que a regulação sempre esteve voltada para alguns setores da economia, merecedores de maior atenção da função regulatória¹ (ABRANCHES, 1999).

Uma outra questão que envolve a regulação, já há algum tempo, é a dimensão política das escolhas governamentais, ou seja, do processo de tomada de decisão. Castor (2004), afirma que a regulação brasileira sempre esteve atrelada, politicamente, como um instrumento político que poderia ser utilizado como moeda de troca entre o Estado, suas elites e os grupos de interesses que sempre buscaram ganhos privados junto ao Estado.

¹ Ver como exemplos: Secretaria da Receita Federal (SRF); Departamento de Aviação Civil (DAC); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); dentre tantos outros.

Essa tajejória regulatória brasileira, também está expressa em alguns vícios ou características peculiares ao funcionamento da administração pública. Tal elemento distintivo pode ser evidenciado pelo alto nível de formalismo existente na administração pública. Esse formalismo, que faz parte da tradição regulatória brasileira, tem um traço cultural. Nele se percebe a convivência de duas dimensões fundamentais para se entender a nossa sociedade dual: um setor público moderno mais capacitado e eficiente de um lado, e, de outro, um setor público atrasado, mal remunerado, com baixa capacidade de formulação e execução de políticas, convivendo simultaneamente (CASTOR, 2004). Tal dualismo brasileiro, retrata um quadro político-administrativo de atraso e modernidade, refletindo, assim, o nível de subdesenvolvimento do país, configurando numa cidadania frágil e excluída das ações do Estado e permeada por práticas clientelistas e paternalistas (ver especialmente, RIGGS, 1964; FAORO, 2001; CASTOR, 2004; MARTINS, 1995).

Entretanto, o Brasil sempre foi um país voltado para adoção de modelos e estratégias governamentais voltadas para a superação do atraso social, político e econômico. As principais estratégias que contribuíram para a formação e configuração de um Estado capitalista e desenvolvimentista no país foram os planos governamentais e as iniciativas de expansão do aparelho do Estado, durante o primeiro ciclo da era Vargas (IANNI, 1987, BIELSCHOWSKY, 1995). Neste sentido, existiram três instrumentos fundamentais para que o Estado pudesse atuar em áreas consideradas estratégicas: (1) fortalecimento das empresas nacionais; (2) criação de entidades de fomento econômico para a formulação de políticas públicas de regulação e protecionistas; e, (3) fortalecimento de empresas públicas para atuarem em setores considerados prioritários, como fornecimento de energia elétrica, de comunicações, telefônicas, produção de aço, derivados de petróleo, e muitos outros. Tal intervenção estatal na economia se caracterizava por um tipo de regulação que culminou com

a criação das conhecidas autarquias econômicas² no período do nacional desenvolvimentismo (IANNI, 1987; BIELSCHOWSKY, 1995; CASTOR, 2004).

Essas autarquias econômicas foram criadas para garantir o abastecimento da população e promover a sustentação internacional dos preços. Assim, autarquias como o Instituto Nacional do Mate de 1938, o Instituto Nacional do Pinho de 1941, o Instituto Nacional do Sal de 1940, o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool de 1933, o Departamento Nacional do Café de 1933 (transformado, posteriormente, no Instituto Brasileiro do Café) dentre outras, se tornaram paradigmáticas, na medida em que desempenharam um tipo de regulação autárquica que foram cruciais para o crescimento do país (CASTOR, 2004). Verifica-se, então, que o Brasil já têm uma tradição regulatória que vem desde anos 30 com o Estado Novo.

Com relação à uma interpretação mais política da intervenção estatal, via regulação no país, Abranches (1999) comenta que a profunda intervenção regulatória, de alguma forma, envolvia um tipo de regulação de natureza burocrática. Sendo assim, Abranches (1999) classifica a natureza dessa regulação a partir das seguintes áreas de atuação: (1) a primeira, associada à presença de empresas estatais na produção de bens e serviços; (2) a segunda, relacionada às importações, por meio de leis e proibições e/ou quotas e tarifas, tendo a CACEX (Carteira de Comércio Exterior) como a grande fomentadora das importações do ponto de vista burocrático; (3) a terceira, ligada à política industrial, através de câmaras setoriais e ações do Ministério de Indústria e Comércio e Turismo (MICT) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SAE/MF), regulando os preços, as entradas, estímulos institucionais à exportação; (4) o quarto, referente a preços, englobando a

² É importante frisar que tais autarquias econômicas desempenhavam um papel político muito importante no que se refere às articulações do Estado com as elites locais, regionais e nacionais, servindo como instrumento de cooptação política para apoio das classes produtivas e dos industriais, junto às políticas governamentais à época. Com esses setores tradicionais, as autarquias se tornaram “moeda de troca” e de favoritismo político nos setores urbano-industriais e rurais.

SUNAB/CIP (Superintendência Nacional de Abastecimento e Conselho Interministerial de Preços); (5) a quinta referente à lei antitruste, um híbrido que abriga o CADE (Conselho Administrativo de Defesa da Economia) um órgão getulista e a legislação recente; e, (6) a sexta, que envolvem dimensões sociais, ambientais de defesa do consumidor. Tal regulação via burocracia, de certa forma, retrata a predominância do modelo de gestão público burocrático em vários setores governamentais. Percebe-se então, uma forte influência na configuração de um tipo de regulação mais centrada na burocracia, com controle do poder público via autarquias e vários órgãos governamentais (ABRANCHES, 1999).

Portanto, é possível entender que a tradição regulatória, no Brasil, tem uma trajetória que se inicia no século XX com a ascensão do Estado Novo de Getúlio Vargas.

Analisando a trajetória regulatória brasileira, Borenstein (2000), afirma que o país teve cinco períodos importantes do ponto de vista político. Considera-se nesta investigação, que tais períodos foram paradigmáticos. O termo paradigmático está sendo utilizado nesta investigação para explicar que os momentos políticos foram importantes para a (re) configuração de dimensões políticas estruturais (economia, administração pública, empresas públicas e estatais, planos, programas, etc), que de alguma forma, mudaram o perfil e o papel do Estado brasileiro.

Assim, passa-se a analisar a cronologia regulatória brasileira com base nos estudos sólidos de Borenstein (2000).

No primeiro período apresentado por Borenstein (2000) como a era pré-Vargas, o país convivia com a chamada República Velha ou Oligárquica. Neste período, observa-se que no Brasil não havia uma política intervencionista ou regulatória. De certa forma havia a presença do poder público no setor financeiro, regulando ou controlando bancos oficiais e de fomento (Banco do Brasil e Caixa Econômica), e alguns setores da incipiente infraestrutura, notadamente, a malha ferroviária que era a principal forma de escoamento da produção e

comercialização no país. Enfatiza-se que neste período do Brasil agrário, predominava na administração pública o modelo de gestão público patrimonialista.

Quadro 1: Cronologia da tradição regulatória brasileira: uma visão geral

Período: Contexto político	Características/especificidades
A era pré-1930: República Velha/Oligárquica Agrária	- Não intervencionista; - Alguma intervenção no setor financeiro (Banco de Brasil, caixas econômicas estaduais e nacionalização da malha ferroviária).
O Estado Novo de 1930 - O Primeiro Governo Vargas/Modelo Intervencionista Estatal	- Intervenção devido à depressão da economia; - Surgimento de economia mista; e, - Criação do Instituto de Resseguros do Brasil.
Os anos de 1940 – II Guerra Mundial	- Criação de várias empresas estatais, como: a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), a Companhia Siderúrgica nacional (CSN), a Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD), dentre outras.
Os anos de 1950 – O Segundo Governo Vargas/Modelo Autárquico de Desenvolvimento	- Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Petrobrás, Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) e Furnas Centrais elétricas (Furnas), etc.
Os anos 1960 até 1973 – Crise da Democracia e Expansão Descontrolada da Ação Estatal	- Criação/aumento e expansão de empresas públicas e estatais. - Intervenção do Estado na economia.

Fonte: Adaptado de Borenstein (2000 pp. 54).

Então, pode-se depreender que, a regulação era exercida somente no controle financeiro e na manutenção da malha ferroviária denotando, dessa forma, que o governo priorizava somente os setores-chave da economia à época.

No segundo período indicado por Borestein (2000), envolve a discussão do Brasil no primeiro ciclo da era Vargas, o Estado Novo de 1930. Tal período, caracterizado por uma forte intervenção estatal com os objetivos de debelar a depressão econômica de 1929, e ao mesmo tempo, dar início ao processo de industrialização, estava apoiado, fortemente, na regulação estatal, através da expansão do aparelho do Estado e do fomento ao investimento nacional. Pode-se, então, afirmar, que este período pode ser considerado a gênese do processo de institucionalização de uma política de regulação para o Brasil (CASTOR, 2004; IANNI, 1987; SKIDMORE, 1998; GHEVENTER, 2005).

No terceiro período apresentado por Borestein (2000), o da II Grande Guerra Mundial, ainda no período da era Vargas, a regulação brasileira estava circunscrita à criação de empresas estatais do setor industrial, como a criação da FNM, a CHESF, a CSN, a CVR e etc. Tais empresas foram criadas com o objetivo de alavancar a industrialização e o crescimento econômico, articulado com a definição de uma política industrial brasileira. Havia, portanto, neste período, uma política do Estado para viabilizar, através de uma forte intervenção e regulação, a criação de grandes obras do setor siderúrgico nacional, que posteriormente seriam as grandes alavancas do desenvolvimento industrial no pós-guerra (IANNI, 1987, SKIDMORE, 1998).

No quarto período apresentado por Borestein (2000), no segundo ciclo da era Vargas, o contexto político foi marcado pelo modelo de desenvolvimento baseado na criação de várias autarquias, ou seja, o modelo autárquico de desenvolvimento (IANNI, 1987, BIELSCHOWSKY, 1995). Tal modelo consistia, fundamentalmente, na criação de instituições de fomento financeiro como BNDE e grandes empresas do setor do petróleo, a Petrobras, e algumas centrais elétricas (ver BIELSCHOWSKY, 1995). Percebe-se, mais uma vez, então, a atuação do Estado na viabilização do crescimento econômico, fomentando a criação das autarquias. Toda a regulação estava centrada numa política da valorização das empresas e do capital nacional (IANNI, 1987, BIELSCHOWSKY, 1995, e outros).

No quinto e último período contextualizado por Borestein (2000), a tradição regulatória está marcada por dois acontecimentos políticos: (1) o primeiro, que se inicia nos anos de 1960, com a crise da democracia e (2) o segundo, que vai até 1973, onde ocorre a primeira crise fiscal do Estado.

O primeiro acontecimento envolve o desfecho do golpe militar no Brasil, no ano de 1964. Tal desfecho político dá início a um período de ditadura militar, criando uma das grandes crises institucionais da história política do país. Essa crise institucional resulta em

uma relação autoritária entre o Estado e a sociedade, com a presença de um forte mecanismo de intervenção e regulação em vários setores. Assim, o Estado passa a expandir, fortemente, sua estrutura burocrático-administrativa e a sua administração pública (poder executivo). Expandem-se, assim, as empresas públicas e estatais, a regulação da sociedade, da economia, dos setores financeiros e industriais, da política industrial, principalmente através da forte atuação de várias agências governamentais (ver, especialmente, MARTINS, 1985 e REZENDE, 1987).

O segundo acontecimento envolve o começo da crise fiscal do Estado, a partir de 1973, com a primeira crise do petróleo, forçando os países do mundo capitalista a redimensionarem as suas economias e, principalmente, reverem o papel do Estado. Tal desfecho político da crise do Estado tem duas grandes dimensões que foram analisadas e estudadas por vários autores (SPINK, 1998; BRESSER PEREIRA, MARAVALL E PRZEWORSKI, 1996): as dimensões econômica e de gestão. Elas foram consideradas pelos especialistas como as principais causas que levaram o Estado capitalista brasileiro à crise fiscal, em fins da década de 1980.

No que se refere à dimensão econômico-financeira, o crescimento desmensurado do Estado e a sua forma de intervenção, aliado à crise de liquidez provocada pelo aumento da dívida externa, culminaram com a exaustão da matriz financeira, impedindo o financiamento das políticas públicas e sociais e os dos investimentos (Ver, especialmente, BRESSER PEREIRA E SPINK, 1998; BRESSER PEREIRA, MARAVALL E PRZEWORSKI, 1996).

Quanto à dimensão de gestão, o Estado não consegue realizar as suas funções básicas de prover melhores serviços públicos e a eficiência das políticas públicas devido à incapacidade de gestão do modelo burocrático. Tal incapacidade de gestão, deriva-se, predominantemente, do fato de que a forte rigidez de procedimentos, típico do modelo burocrático de gestão, impede de atender com rapidez, agilidade e eficiência às demandas de

um Estado moderno e de uma sociedade cada vez mais articulada e exigente com relação a qualidade dos serviços públicos (Op.Cit.).

Então, a conjunção da crise econômico-financeira e de gestão do Estado passam a figurar como um dos grandes pilares da crise fiscal do Estado e da administração pública no Brasil, levando os governos a realizarem políticas de reformas do Estado e do setor público, na década 1990.

Sendo assim, após a análise do quadro sobre a cronologia regulatória brasileira, com base em Borenstein (2000), pode-se perceber que a trajetória política da regulação retrata uma profunda relação com a história política do país em seus períodos mais significativos e paradigmáticos (como, por exemplo, os anos 30 do Estado Novo e 1964 do Regime Militar).

Além deste quadro, enfatiza-se que existem, também, autores que apresentam outras vertentes explicativas sobre a percepção da regulação a partir de uma ótica mais política, isto é, no sentido da relação entre o Estado e a sociedade. O argumento se baseia no fato mais característico de que essa tradição regulatória tem como *locus* a construção de um padrão de tutela nas relações entre o Estado e a nação, do qual resultaram os traços de submissão e impotência da cidadania diante de regalias seletivas concedidas pelo Estado (CAMPOS, 1990 e CASTOR, 2004). Tal afirmação, reforça o argumento de que se estabeleceu, no Brasil, uma lógica de ação burocrática e um padrão de relacionamento autoritário entre o Estado e a sociedade (apesar dos grandes avanços sociais contemporâneos). Isto levou a exclusão da sociedade das articulações e das decisões do Estado e do processo de formulação de políticas públicas. Tudo isso, resultou em uma relação de cima para baixo, autoritária e centralizadora, onde o Estado se expandiu por meio da combinação de regulação com intervenção onde se necessitaria uma participação mais ativa e efetiva da sociedade.

Portanto, a trajetória da regulação no país tem uma relação profunda com as formas de intervenção e controle do Estado em diversos setores da sociedade. A própria natureza da regulação, seus conceitos e indefinições, às vezes, acabam vislumbrando a sua proximidade política com a história intervencionista do Estado brasileiro.

Em seguida, apresentam-se alguns conceitos e discussões sobre a regulação, principais experiências (nacionais e internacionais), a gênese da política antitruste e as especificidades da regulação brasileira.

A regulação é um conceito ainda muito impreciso que pode ter vários significados em diversas áreas do conhecimento científico. De uma forma geral, os conceitos de regulação envolvem uma forma de intervenção do Estado na economia em setores onde há necessidade de um tipo de controle estatal. Assim, a intervenção regulatória do Estado, em um dado mercado, ocorre quando se identificam falhas que comprometem a garantia de escolhas adequadas de produtos e serviços públicos, assim como do bem-estar social da população. Analisando a regulação econômica, Baldwin e Cave (1999) afirmam que, dependendo da questão a ser regulada, existem três acepções para o termo regulação: (1) referindo-se ao conjunto de comandos e regras coercitivas editadas por um determinado órgão; (2) a presença estatal nos setores regulados, objetivando influir no comportamento social, político ou econômico; e (3) a regulação como controle social, onde os mecanismos regulatórios afetam o comportamento humano através das determinações do Estado ou não, neste caso pode ocorrer o que se chama auto-regulação (BALDWIN e CAVE, 1999).

Atualmente, a regulação é concebida e aplicada pelo poder público através de agências governamentais ou reguladoras (por exemplo, ANEEL e ANATEL), ou mesmo com órgãos específicos, como BACEN. No entanto, nem sempre essa prática se aplica. Há casos em que o poder público regula setores e atividades sem, contudo, utilizar órgãos públicos ou agências reguladoras, como é o caso da regulação das atividades profissionais (médicos,

economistas, enfermeiros, nutricionistas, advogados, etc) que é realizado por entidades de classe delegada pelo poder público.

Salgado e Motta (2005) e Gheventer (2005), afirmam que, comparativamente, países como Estados Unidos, França e Inglaterra e alguns países latino-americanos, como o Brasil, ainda passam por uma fase de amadurecimento de suas estruturas e políticas regulatórias, ou seja, do seu marco regulatório. Tal marco regulatório, de uma forma geral, deve expressar a criação de instrumentos de fiscalização, aplicação e controle de legislação visando salvaguardar os interesses da população, através da aplicação de uma política antitruste.

A política antitruste, segundo Gheventer (2005), refere-se, normalmente, a duas áreas de atuação: (1) as condutas das empresas, que são anticoncorrenciais e possuem duas práticas: as horizontais que consistem em reduzir/eliminar a concorrência no mercado através de formação de cartel, acordos ou praticando os chamados preços predatórios; e as práticas verticais, que são restrições impostas por produtores de bens ou serviços, em determinado mercado; (2) a segunda área de atuação são as estruturas dos mercados, ou seja, as concentrações que, normalmente, são realizadas através de operações de fusões ou aquisição de empresas. Neste caso, a ação antitruste tem como objetivo coibir as concentrações consideradas “excessivas” e que possam oferecer às empresas condições potenciais para a consecução de condutas anticoncorrenciais.

A partir destas considerações iniciais sobre a regulação, segue-se uma análise sumária da gênese da política antitruste, de um ponto de vista mais geral e, posteriormente, a questão brasileira.

A gênese da política antitruste começa nos Estados Unidos há mais de um século atrás com a constituição do *Sherman Act* de 1890. A Lei Sherman, deveu-se ao Senador Americano John Sherman que articulou e aprovou a primeira lei antitruste. A guerra civil, a

deflação da economia americana e a recessão afetaram profundamente o setor agrícola dos EUA. Desta forma, os pequenos fazendeiros e comerciantes começaram a se unir para enfrentar as grandes corporações que assumiram o mercado do setor, ameaçando os negócios dos pequenos comerciantes, sobretudo, em setores como estradas de ferro, onde as novas corporações, como a Standard Oil, se transformaram nas grandes defensoras dos grandes grupos econômicos (GHEVENTER, 2005).

Em decorrência, a discussão dos trustes passou a ser central na sociedade e no governo americano, forçando a população e governantes a priorizar uma política antitruste para defender os interesses econômicos dos pequenos produtores rurais. Após intensos debates e uma luta histórica entre grandes proprietários de indústrias e empresas e os pequenos comerciantes e produtores, e o governo, nos Estados Unidos, gerou-se um dos principais paradigmas de regulação conhecidos na atualidade. Tal paradigma regulatório, se tornou referência para vários países do mundo, inclusive para o Brasil.

Depois dos americanos, os europeus criaram a sua política antitruste, definida no Tratado de Roma de 1958. Tal política, priorizava a proibição de acordos entre empresas e combatia os efeitos decorrentes do abuso de posição dominante (GHEVENTER, 2005). Uma questão importante sobre a política antitruste européia é que as legislações foram implementadas após a II Guerra Mundial, tendo como base as leis da Comunidade Européia, incluindo o Reino Unido.

Uma outra questão que merece ser destacada, é que, diferentemente dos EUA, no caso europeu, a legislação antitruste caminhou de acordo com o desenvolvimento econômico capitalista capitaneado pelo Estado. Assim, o Estado fomentou a cooperação entre as empresas, no sentido de se tornarem mais competitivas na concorrência doméstica, assemelhando-se aos casos da França, Alemanha e Itália (GHEVENTER, 2005).

Assim, evidencia-se que existem vários fatores distintivos que são importantes na definição da política antitruste, como ocorreu no caso da política européia.

No que se refere ao continente latinoamericano, a política antitruste sempre foi fortemente influenciada pela presença do Estado, tanto como mentor quanto articulador do desenvolvimento econômico, sobretudo, no período onde vigorava o modelo de substituição de importações (GHEVENTER, 2005).

No Brasil, a gênese da política antitruste surgiu a partir do princípio constitucional no artigo 14 da Constituição de 1937 que afirmava que a lei fomentaria a economia popular assegurando garantias contra os crimes da economia popular. Somente depois, com o Decreto-Lei n° 869 de novembro de 1938, é que foram definidas as normas coibindo as condutas anticoncorrenciais, práticas de exclusividade e preços predatórios, entre outras. A legislação antitruste brasileira deste período denotou uma perspectiva onde a preocupação mais central estava na proteção dos direitos dos consumidores, ao invés de uma preocupação mais geral com a atuação dos agentes econômicos e das empresas privadas (GHEVENTER, 2005).

Preconiza-se, nesta investigação, que a política antitruste brasileira deve refletir a urgência do Estado em acompanhar, fiscalizar e aplicar a legislação de defesa econômica em prol dos interesses dos consumidores e da população em geral.

Assim, todas as vezes que o mercado, através das grandes empresas, concessionárias e indústrias, não apresentar um comportamento econômico compatível com as regras existentes, se faz necessária a criação de agências regulatórias e legislação antitruste eficientes, no sentido de combater as práticas concorrenciais ilegais e proteger o “interesse” público. É importante frisar que há alguns elementos que são fundamentais para aprimorar uma política antitruste, como o aperfeiçoamento institucional com definição mais clara das

“regras” do jogo, que defenda os interesses das empresas, do Estado e, em especial, o “interesse” público.

Em seguida apresentam-se as principais características e elementos que compõe a delimitação do objeto de estudo. Inicialmente, exploram-se as quatro dimensões básicas de análise organizacional utilizadas na investigação e seus modelos de gestão, e de uma forma geral, as principais características das agências reguladoras pesquisadas, a ANEEL e ANATEL.

3. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: CARACTERIZANDO OS MODELOS DE GESTÃO

Neste capítulo, busca-se delimitar o objeto de estudo, explorando, inicialmente, as quatro dimensões básicas de análise organizacional selecionadas para compreender os aspectos organizacionais dos modelos de gestão utilizados em organizações públicas. Em seguida, uma caracterização de tais dimensões em cada um dos modelos de gestão é elaborada e finalmente, são apresentadas as principais características das agências reguladoras pesquisadas, a ANEEL e ANATEL.

3.1- COMPREENDENDO AS DIMENSÕES DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL

A seguir apresentam-se os delineamentos conceituais que caracterizam a presente investigação. Tais delineamentos são fundamentais para o entendimento dos traços culturais e dos valores que influenciam a forma de administrar as organizações públicas brasileiras. No entanto, a fim de se avançar em direção à construção de um instrumento que possibilite a análise do modelo de gestão de organizações públicas em geral e das agências reguladoras em

particular, é necessário que se identifiquem dimensões básicas de análises e características organizacionais mais específicas de cada modelo analisado neste estudo.

Assim, definir as dimensões básicas de análises organizacionais que sejam específicas da área pública não se constitui em uma tarefa fácil. Primeiro porque há uma grande escassez de literatura que enfatize o contexto da gestão pública e em segundo lugar pela dificuldade de se estudar organizações com alto grau de complexidade e com naturezas institucionais variadas (autarquias, economia mista, fundações, administração direta, indireta, agências reguladoras e executivas, etc).

Portanto, esta investigação vem ao encontro da perspectiva de sistematizar e articular modelos de gestão pública com dimensões básicas de análises organizacionais consideradas importantes para este tipo de organização. Para tanto, recorrer-se-á, inicialmente, à literatura do campo dos estudos organizacionais tendo em vista que nesta área já se pode encontrar um corpo teórico mais consolidado sobre o tema.

Um trabalho mais recente que traça um panorama bastante rico das dimensões básicas de análise organizacional é Loiola et al (2004). Tendo em vista que neste trabalho podemos encontrar uma revisão dos autores considerados paradigmáticos para tratar do tema, ele será tomado como texto básico para explorar as dimensões de análise organizacional.

Segundo Loiola et al (2004) as dimensões básicas de análise organizacional são assim entendidas, pois elas são cruciais para caracterizar e compreender a dinâmica dos processos organizacionais. Neste sentido os autores apontam três delas como sendo as mais importantes: (1) estrutura; (2) relações da organização com o seu ambiente; e (3) estratégias organizacionais.

Um dos raros trabalhos sobre as dimensões organizacionais que envolvem as agências reguladoras e de fomento, é uma análise apresentada por Martins (2002) no I Fórum Brasileiro sobre a Reforma do Estado. Para o autor, o modelo organizacional das agências

reguladoras e de fomento é de suma importância na definição das políticas de gestão pública. Martins (2002) concebe o modelo organizacional como um conjunto articulado de definições sobre a forma pela qual a organização é constituída, e gerida de acordo com as seguintes dimensões organizacionais: (1) Estratégia, referindo-se a forma como a organização estabelece/atinge o seu resultado; (2) Estrutura, referindo-se aos modelos de *governança* que a organização adota. Se ele é articulado através de conselhos, colegiado (como as agências reguladoras) e o seu tipo de estrutura organizacional; (3) Processos, referindo-se às suas regras e rotinas que compõe o funcionamento da organização; (4) Pessoas, referindo-se ao quadro de funcionários, técnicos e demais profissionais existentes na organização, assim como, a sua cultura organizacional; (5) Informação, referindo-se a adoção de tecnologia de informação (TI) e a sua transparência enquanto forma de gestão. Assim, tais dimensões que classicamente são utilizadas nas análises das organizações, de acordo com a literatura da área, não concebem ou não trazem nenhuma contribuição no que se referem às organizações públicas do tipo agências reguladoras. Para Martins (2002), na realidade, as organizações estatais, não deveriam, mas acabam em alguma extensão, buscando o mesmo modelo organizacional. No que se refere ao modelo organizacional das agências reguladoras e de fomento, Martins (2002) desdobra o seu argumento afirmando que, tais organizações públicas, precisam ter um modelo organizacional diferenciado. Tal assertiva se justifica pelos seguintes fatos: (1) as agências reguladoras possuem função de natureza regulatória, tendo como características a autonomia (que pode ser normativa, judicante e executiva), a responsabilização pública, a *accountability*, refletindo a permeabilidade, transparência e o compromisso com resultados organizacionais; e os riscos de captura, que é muito citado na literatura nacional e internacional como um dos grandes obstáculos a eficiência regulatória em setores como o de infra-estrutura; (2) as agências reguladoras e de fomento, requerem ainda, um determinado nível de estabilidade funcional no que se refere a questão de poder,

mandatos, autonomia financeira, logística adequada, interação em contextos complexos e competitivos, típicos de um ambiente conflituoso e que demanda uma especial atenção por parte dos gestores públicos e da política regulatória; e (3) as agências reguladoras deveriam ter mais prerrogativas de flexibilidade e de *accountability*, buscando, cada vez mais, capacidade gerencial para tirar proveito dessas premissas, tornando as agências reguladoras mais eficientes do ponto de vista da sua missão regulatória. Para tal são necessários: (a) uma definição clara de suas políticas e estratégias organizacionais como o foco e as metas; (b) uma estrutura mais eficiente do ponto de vista da execução de suas atribuições contratuais; (c) uma definição clara de regras e rotinas organizacionais; e (d) a contratação de pessoal qualificado e capacitado para fazer uso mais racional das informações gerenciais junto ao setor de infraestrutura regulado.

Diante destas considerações, no presente trabalho, priorizam-se as três dimensões enfatizadas no trabalho de Loiola et al (2004): (1) a estrutura; (2) o ambiente; e (3) a estratégia organizacional e, que, também, estão presentes na concepção de Martins (2002) para a construção do instrumento analítico dos modelos de gestão. Além destas, utilizar-se-á, também, uma quarta dimensão considerada central, especialmente, no caso das organizações públicas: (4) a dimensão política. A seguir, então, apresentam-se as bases conceituais que caracterizam cada uma das dimensões, ao tempo em que se constrói a articulação de tais dimensões com os modelos de gestão aqui enfocados.

3.1.1- Estrutura organizacional

A forma mais concreta de se identificar a estrutura de uma organização é por meio de seu organograma. Nele está materializado o processo por meio do qual a autoridade é distribuída, as atividades são especificadas e um sistema de comunicação é delineado. De uma

maneira mais sintética, pode-se definir estrutura organizacional como “... *uma cadeia relativamente estável de ligação entre as pessoas e o trabalho que constituem a organização*” (WAGNER III E HOLLENBECK, 1999 p. 301). A forma como uma organização está estruturada ajuda a diferenciar suas partes ao tempo em que mantém tais partes interligadas. Ela possibilita, então, relações de interdependência entre os indivíduos de um grupo e entre grupos e de previsibilidade e hierarquia (LOIOLA ET AL, 2004).

O processo de construção da estrutura de uma organização envolve basicamente, dois mecanismos: a divisão e a coordenação. Segundo Loiola et al (2004) tais mecanismos decorrem de duas necessidades básicas que justificam o processo de organizar. A primeira nasce do fato de que o trabalho precisa ser dividido entre as pessoas devido à sua natureza complexa.

No Quadro 2 estão sintetizados os principais elementos envolvidos na construção da estrutura da organização.

Quadro 2: Questões envolvidas no processo de construção da estrutura organizacional

Questão-Chave	Mecanismo Básico	Conceito
Em que nível as tarefas devem ser subdivididas em trabalhos separados?	Divisão ou diferenciação	Especialização
Em que base ou critério os trabalhos serão agrupados?		Departamentalização
A quem os trabalhadores devem se reportar? Que número de trabalhadores deve ficar sob a coordenação de um gestor? Onde está a autoridade para a tomada de decisão? Em que nível deve haver regras e regulamentos orientando a conduta de empregados e gestores?	Coordenação ou Integração	Hierarquia Esfera de Controle Centralização Formalização

Fonte: Adaptado de Robbins apud Loiola et al, 2004.

Como resultado do mecanismo de divisão ou diferenciação da estrutura organizacional, dois conceitos são considerados importantes na literatura sobre o tema: a especialização e a departamentalização. A especialização é o modo pelo qual o trabalho é dividido em tarefas individualizadas (WAGNER III E HOLLENBECK, 1999; ROBBINS, 1999; LOIOLA ET AL, 2004), ou conforme sintetizam Stoner e Freeman (1985), é a divisão

do trabalho em tarefas padronizadas e relativamente simples. Segundo Robbins (1999) a essência da especialização do trabalho consiste ao invés de uma pessoa executar um trabalho inteiro, ele é dividido em vários passos, sendo que cada passo é executado por uma pessoa diferente. Assim, os indivíduos especializam-se em fazer parte de uma atividade, em vez da atividade inteira. Loiola et al (2004) salientam que existem dois tipos de especialização: a especialização horizontal e a vertical. Na especialização horizontal defini-se o modo como o trabalho é executado em cada nível hierárquico, em termos de sua extensão ou amplitude, ou seja, tarefas executadas de forma superespecializadas ou mais flexíveis. Já a especialização vertical refere-se ao “...grau a partir do qual uma organização é dividida em níveis hierárquicos e relaciona-se ao grau de controle sobre o trabalho”..., ou seja, pouco ou muito controle (LOIOLA ET AL, 2004 p. 94)

Na medida em que os cargos são divididos pela especialização do trabalho, há, como consequência, a necessidade de agrupá-los de modo que as tarefas comuns possam ser coordenadas. A base pela qual os cargos são agrupados é chamada departamentalização (ROBBINS, 1999). Há assim, o agrupamento, em departamentos, de atividades de trabalho que sejam semelhantes ou logicamente conectadas (STONER E FREEMAN, 1985).

Como consequência da divisão do trabalho, surge a segunda necessidade: a de coordenação. As pessoas precisam que suas ações sejam coordenadas para que possam gerar os resultados esperados pela organização. Stoner e Freeman (1985) definem a coordenação como um processo de integrar objetivo a atividades de unidades de trabalho separadas, com vistas a realizar com eficácia os objetivos da organização. Segundo Wagner III e Hollenbeck (1999) a coordenação pode ser alcançada através de três formas principais. A primeira delas é por meio do ajuste mútuo, que envolve a coordenação de métodos de trabalho realizada pela troca de informações sobre estes procedimentos entre colegas de trabalho. A segunda forma é pela supervisão direta onde a direção do trabalho de um grupo por meio de uma pessoa que

emite ordens diretas para os subordinados. A última forma é através da padronização. Nesta, a coordenação das atividades é realizada pelo planejamento e implementação de padrões e procedimentos que controlam o desempenho do trabalho.

Quando se trata do mecanismo de coordenação ou integração quatro conceitos são importantes: a hierarquia, a esfera de controle, a centralização e a formalização (LOIOLA ET AL, 2004; ROBBINS, 1999; WAGNER III E HOLLENBECK, 1999). A hierarquia define a quem cada indivíduo se reporta ou as relações de supervisão existentes. A centralização refere-se à localização da autoridade para a tomada de decisão. Desta forma, a localização da autoridade pode ser identificada ao longo de uma contínua centralização-descentralização. Numa organização centralizada as decisões estão concentradas em um ou poucos pontos. Já uma estrutura descentralizada dispersa a autoridade de tomada de decisão por diversas posições da organização (BOWDITCH E BUONO, 1992).

Já a amplitude de controle refere-se ao número de subordinados que um gerente pode coordenar de forma eficaz e eficiente. Portanto, neste sentido, uma maior amplitude do controle implica menos níveis hierárquicos e uma diminuição do contato direto com os empregados. Por outro lado, conforme salienta Loiola et al, (2004) uma menor amplitude do controle adiciona mais níveis gerenciais, torna a comunicação vertical mais complexa e as decisões mais lentas.

O último conceito associado ao mecanismo da coordenação é a formalização. Formalização é a extensão das expectativas relativas às atividades dos cargos padronizados e explícitos (BOWDITCH E BUONO, 1992). Wagner III e Hollenbeck (1999) identificam três tipos de formalização. O primeiro é a formalização por cargo ou pela posição. Este tipo é o que se conhece mais tradicionalmente pela descrição da função. Há um planejamento e a documentação dos detalhes do desempenho da tarefa. O segundo tipo é a formalização por fluxo de trabalho. Neste tipo, são especificados apenas os padrões dos fluxos de trabalho,

prescindindo de um detalhamento maior das tarefas específicas que compõem cada fluxo. Já o terceiro tipo de formalização é por regras, o qual envolve planejamento e documentação de regras e procedimentos gerais do local de trabalho.

A combinação desta série de variáveis que estão envolvidas nos mecanismos de estruturação organizacional tem sido amplamente estudada e possibilitou a construção de algumas tipologias. Segundo Loiola et al (2004) dentre as tipologias existentes, algumas podem ser consideradas modelos historicamente construídos e contextualmente circunscritos. Assim destacam-se três grandes categorias: as estruturas pré-burocráticas, as burocráticas e as pós-burocráticas.

As estruturas pré-burocráticas se caracterizam por serem pouco complexas, de baixa especialização ou diferenciação e com baixo grau de departamentalização. Possuem, igualmente, baixo grau de formalização e a autoridade é concentrada em uma única pessoa.

As características de uma estrutura burocrática são bastante conhecidas e difundidas graças aos trabalhos de Max Weber e dos estudiosos da Escola da Administração Científica. Tendo como características principais a padronização e a formalização dos processos de trabalho, as estruturas burocráticas também são construídas com base na especialização, na departamentalização, na existência de muitos níveis hierárquicos e na acentuada divisão do trabalho. Para se construir e manter uma estrutura burocrática, por sua vez é necessário que se tenha um conjunto de valores e atitudes congruentes com tais características. Neste sentido, a disciplina, a obediência à chefia, o respeito ao que está escrito nas normas e regulamentos são alguns dos elementos culturais necessários (LOIOLA ET AL, 2004).

Já as estruturas pós-burocráticas surgem como alternativa para superar a concepção de que era possível aplicar um único modelo que fosse adequado e funcional para todas as organizações. Baseados nos trabalhos de Burnes e Stalker (1961) passaram-se, então,

a se difundir que uma estrutura ideal era aquela que conseguisse uma melhor adequação com o seu ambiente. Somando-se a esta visão, as estruturas mais hierarquizadas e centralizadas começaram a ser questionadas e inovações organizacionais, sobretudo com concepções opostas ao modelo burocrático começaram a surgir a partir dos anos 80. Assim, as organizações pós-burocráticas podem ser caracterizadas, segundo Nonaka e Takeúche (1997) por apresentar estruturas mais horizontalizadas, descentralizadas mais fluídas e que tem como fundamento básico a noção do empoderamento (*empowerment*) das pessoas e a valorização das competências organizacionais.

Após a explicação dos principais conceitos que entram em cena para definir o que é a estrutura organizacional, como ela se constrói e que tipologias podem ser identificadas a partir da combinação das diferentes características estruturais, torna-se necessário desenvolver uma articulação entre os modelos de gestão pública enfocados no presente estudo e os tipos de estruturação que os caracterizam. Para tanto, utilizar-se-á a tipologia apresentada por Loiola et al (2004). Após a apresentação da articulação entre os modelos de gestão da administração pública com as tipologias de estrutura organizacional, no próximo item, desenvolve-se a segunda dimensão de análise utilizada no presente estudo: a relação da organização com o seu ambiente.

3.1.2- Relação com o ambiente

A dimensão ambiente passa a ser considerada central nos estudos organizacionais a partir da concepção de que as organizações não se constituem em sistemas fechados imunes às influências das condições ambientais na forma como elas funcionam internamente. Todavia, apesar de ter se tornado um conceito importante na análise organizacional, o conceito de ambiente não está claramente definido na literatura especializada (LOIOLA ET

AL, 2004). Tudo aquilo que está fora dos limites da organização e que podem de alguma forma afetar a organização; aquilo que não faz parte da organização; fatores que afetam a organização e sobre os quais ela tem pouco ou nenhum controle são definições que normalmente envolvem a noção de ambiente. Quando se busca especificar e detalhar um pouco mais o conceito de ambiente é necessário recorrer a algumas diferenciações ou classificações. Uma das mais utilizadas é a diferenciação entre o ambiente geral e o específico. Assim, segundo Loiola et al (2004) o ambiente geral demarca as condições que afetam potencialmente todas as organizações e envolvem os fatores sociais, tecnológicos, políticos, econômicos, demográficos, culturais, etc. O ambiente geral, portanto, pode não ter influências mais diretas no funcionamento da organização, mas podem afetá-las de forma indireta.

Já ambiente específico, ou de tarefa, enfoca os fatores e as condições externas que tenham relevância imediata para organização. Assim, um ambiente específico poderá incluir, por exemplo, os clientes, autoridades, fornecedores, grupos de interesse público, associações de classe (BOWDITCH E BUONO, 1992). Enquanto o ambiente geral é semelhante para todas as organizações, o específico irá variar dependendo do domínio que a organização escolher. Portanto, a distinção entre ambiente geral e específico irá variar dependendo das atividades centrais de uma determinada organização.

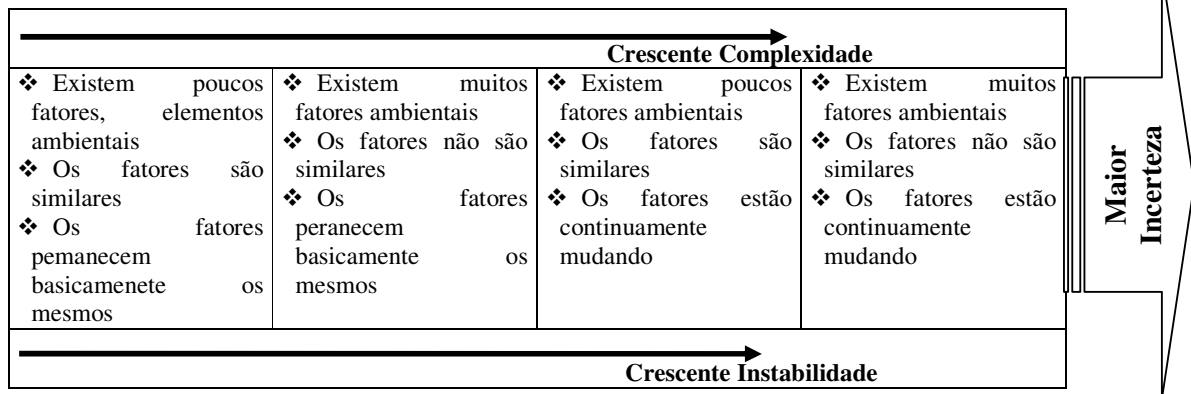
Uma outra classificação de ambiente é discutida por Loiola et al (2004) e diferencia o ambiente real do ambiente percebido. Neste tipo de diferenciação, é importante a análise de como os atores organizacionais interpretam os eventos ambientais e da forma como tais interpretações geram decisões pertinentes ou não para lidar com estes.

A literatura no campo dos estudos organizacionais destaca duas dimensões principais em que o ambiente organizacional pode ser analisado (BOWDITCH E BUONO, 1992; LOIOLA ET AL, 2004; STONER E FREEMAN,1995). Trata-se do dinamismo e da

complexidade. O dinamismo refere-se ao grau de estabilidade ou instabilidade, traduzindo-se no ritmo da mudança que coloca novas exigências à organização. Refere-se, ainda, à volatilidade ou à imprevisibilidade das condições ambientais. Já a complexidade, diz respeito ao grau de concentração observado e o quão homogêneas são as unidades que compõem o setor no qual a organização se insere. Gordon (2002) assinala, ainda, que a hostilidade pode ser uma outra dimensão interessante para se analisar ambientes organizacionais. Neste sentido, em alguns casos, torna-se fundamental verificar se o ambiente organizacional possui elementos ou características que sejam ameaçadores ou geradores de conflitos. Assim, por exemplo, a existência de grupos e ou comunidades, associações de consumidores podem se mobilizar contra determinada organização que venha a contrariar valores ou interesses de tais grupos.

Loiola et al (2004) apresentam um esquema onde delineiam um contínuo representando as variações que podem ocorrer em termos das dimensões da análise dos ambientes, conforme figura a seguir.

Os pesquisadores e estudiosos da área de ambiente organizacional, têm salientado, que toda a organização, através de sua atividade gerencial, procura controlar as fontes de incerteza ambiental (BURNES e STALKER, 1961; LOIOLA ET AL, 2004; BOWDITCH E BUONO, 1992; ROBBINS, 1999; WAGNER III E HOLLENBECK, 1999). Além disso, elas buscam obter algum grau de controle para que possam criar um ambiente propício às suas atividades.

Figura 3: Contínuo de variações das dimensões ambientais

Fonte: Loiola et. al. (2004), adaptado pelo autor.

Finalmente, cabe destacar que a caracterização e análise dos ambientes específicos que circundam as organizações influenciam, significativamente, a forma como elas se estruturam e o modelo de gestão que adotam.

3.1.3- Estratégia Organizacional

Apesar de ter uma longa tradição no campo militar e político, o tema estratégia tem uma história relativamente recente. Somente nas últimas décadas as estratégias empresariais se afirmam como áreas importantes no campo dos estudos organizacionais. Inicialmente, em meados dos anos 40, somente as grandes corporações adotavam práticas mais sistematizadas de planejamento de longo prazo.

Quando se recorre à literatura em busca de uma sistematização do conceito de estratégia, pode-se encontrar muita diversidade de enfoques e abordagens. Normalmente, o conceito de estratégia guarda uma vinculação muito grande com a noção de planejamento. Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a estratégia pode ainda estar relacionada com a idéia de posicionamento, quando a organização está interessada em definir o lugar

escolhido para atuar no mercado e à idéia de perspectiva, quando ela define o meio fundamental de executar as suas atividades. Para Júlio e Neto (2002) estratégia determina e revela o propósito de uma organização, no que diz respeito aos objetivos de longo prazo, programas de ação e prioridade de alocação de recursos. A estratégia tem a ver, também, segundo esses autores, com a definição de um padrão para decisões coerentes, unificadas e integradas.

Os conceitos de estratégia existentes na literatura podem ser classificados em diversos grupos, dependendo do enfoque privilegiado em tais noções. Assim, podem-se identificar abordagens de estratégias que estão mais interessadas em definir como as estratégias devem ser formuladas e menos como elas são executadas (SELZNICK, 1971). Há também um outro conjunto de autores que se preocupam mais com as concepções da estratégia, outros que direcionam a análise para os aspectos cognitivos da estratégia; o peso desempenhado pela cultura, pelo poder, pelo ambiente, etc (LOIOLA ET AL, 2004).

Pode-se identificar na literatura sobre o tema, algumas abordagens que guardam uma relação mais estreita com as origens da atividade estratégica, ou seja, a área militar, quando estas enfatizam que a estratégia é muito mais um produto do que um processo. Nestes enfoques, então, prevalece um modelo mecanicista de formulação, com foco exclusivo em aspectos técnico-econômicos. No entanto, há também, novos enfoques que trazem maneiras diferenciadas de explicar os processos de formulação e de execução da estratégia, concebendo-a muito mais como um processo político, desenvolvendo-se em meio a relações de conflito e cooperação entre os atores organizacionais, que buscam a legitimação de seus interesses particulares. Estes novos enfoques levam em conta, também, a ação dos *stakeholders*, dotadas de racionalidades heterogêneas e de múltiplos interesses. Neste caso, os objetivos estratégicos tornam-se metas-objetivo, tendo em vista que são considerados móveis e mutáveis.

As diferentes abordagens de como entender o conceito de estratégia e as influências que interferem nos processos de tomada de decisão organizacional podem ser identificadas na literatura. Segundo Loiola et al (2004) duas destas escolas tem se destacado. A primeira delas é a abordagem da estrutura-conduta-desempenho (ECD). Ela se concentra na questão da interdependência organização-ambiente em seus aspectos técnicos e financeiros, deixando de considerar a influência social e cultural do ambiente institucional. A segunda escola, a institucionalista, ressalta a importância do ambiente sócio-cultural. Concentra, assim, a análise no sistema de conhecimento, de crenças, de regras, na estrutura e na operação das organizações. Nesta perspectiva as organizações não são apenas objetos passivos na relação com o seu ambiente, mas são produtos moldados pela interação com o ambiente.

Uma das análises mais importantes no que diz respeito à tomada de decisão estratégica é a estreita relação entre voluntarismos, determinismo e escolha estratégica. O voluntarismo pressupõe um processo de mudança planejado, no qual o dirigente tem papel preponderante na escolha estratégica. Já no determinismo há um processo de mudança emergente que é limitado pelas forças ambientais. Assim, a possibilidade da máxima e da mínima escolha formar extremos de um *continuum*, onde os dois critérios variam, dependem da situação em questão. No entanto, conforme salientam Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), toda a estratégia deve combinar aspectos das diferentes escolas de pensamento, envolvendo aspectos intelectuais e sociais, as exigências do ambiente, a energia dos líderes, os dados de conhecimento sobre o ambiente, as estruturas de poder, os processos e as estruturas de aprendizagem.

3.1.4- A Dimensão Política na Organização

Considerar a dimensão política da organização envolve admitir a existência de qualidades organizacionais importantes que são, geralmente, encobertas ou ignoradas. Neste sentido, pode-se dizer que há uma tradicional resistência em se aceitar a dimensão política como um elemento central que permeia as ações dos indivíduos nas organizações. Para Mintzberg (1992) tal resistência pode estar relacionada ao caráter de “ilegitimidade” que cerca este tema.

Uma análise dos principais textos e autores que tratam do assunto permite identificar, pelo menos, quatro linhas principais de argumentação que buscam definir e caracterizar a dimensão política na organização.

Uma primeira corrente de pensamento é a de Mintzberg (1992) cujo principal argumento reside na idéia de que a dimensão política surge na organização como uma reação aos sistemas formais e legítimos (ideologia, autoridade e especialização) os quais, de alguma forma, impedem os indivíduos ou grupos de indivíduos de atingirem seus próprios objetivos.

Uma segunda linha de argumentação é a proposta por Morgan (1996). Segundo este autor, pode-se compreender a dinâmica organizacional a partir de diversas metáforas, sendo que a metáfora política é uma delas. Neste sentido, “olhar” a organização a partir de uma dimensão política envolve considerá-la como uma coalizão com múltiplos objetivos, na medida em que é composta por pessoas com diferentes interesses. Sendo assim, Morgan (1996) acredita que se os indivíduos divergirem em seus interesses e opiniões, a organização social deve possibilitar que tais diferenças sejam reconciliadas pela negociação.

Já um outro conjunto de autores, representados principalmente por Dear e Sharfman (1996) concebem a dimensão política como um contraponto da dimensão racional, principalmente ao considerarem o processo de tomada de decisão. Neste sentido, os autores

tratam as relações políticas e os processos racionais como dimensões distintas, pois racionalidade envolve a seleção e análise das informações disponíveis, enquanto a ação política não pressupõe este processo.

Finalmente, pode-se identificar o argumento defendido por Braga (1987) que trata a dimensão política em termos de um comportamento político que surge como resposta dos indivíduos a três características das organizações: a existência de múltiplos objetivos, a escassez de recursos e a deficiência do planejamento.

Diante das diferentes abordagens adotadas pelos estudiosos da área para definir a dimensão política nas organizações, torna-se necessário fazer uma opção teórica que possa respaldar a construção de um instrumental analítico que estabeleça a correlação entre os diferentes modelos de gestão e as respectivas configurações típicas da dimensão política. Como não há nenhum trabalho na literatura que tenha sistematizado esta interface, fazer a opção teórica correta é uma condição central para se construir um referencial consistente e defensável. Diante disso, optou-se por utilizar a linha de argumentação desenvolvida por Mintzberg (1992), tendo em vista que este autor é o que apresenta um referencial que permite um entendimento mais completo e detalhado da dimensão política. Embora não se possa encontrar no trabalho de Mintzberg (1992), de forma direta, os elementos que respaldarão a construção da interface aqui pretendida, é possível fazer inferências coerentes a partir dos argumentos que ele desenvolve. Para tanto, torna-se necessário explorar tais idéias de forma mais detalhada.

A análise que Mintzberg (1992) faz da esfera política na organização gira em torno da consideração da existência de quatro sistemas. Os três primeiros, o sistema de autoridade, o sistema de ideologia e o de especialização, servem para integrar as atividades internas e externas à organização através do consenso. São, portanto, sistemas formal e legitimamente definidos e têm como função principal buscar atingir os objetivos

organizacionais. Já o sistema político, segundo Mintzberg (1992) implica, geralmente, um comportamento fora dos sistemas legítimos de influência, tomando, frequentemente, uma forma clandestina. Além disso, é um sistema desenhado para beneficiar a um indivíduo ou grupo de indivíduos, desconsiderando, na maioria das vezes, os objetivos organizacionais. Assim, devido ao seu caráter informal e ilegítimo e aos interesses que entram em jogo, o sistema político gera um comportamento conflitivo e dividido, confrontando interesses individuais, organizacionais e de grupos.

Baseado nesta análise, então, Mintzberg (1992) considera que a dimensão política se refere a *“um comportamento de um indivíduo ou grupo de indivíduos que têm natureza informal, com objetivos delimitados, normalmente decisivos e acima de tudo, tecnicamente ilegítimo, que não está submetido à autoridade formal nem à ideologia aceita”*...(p.205). Mintzberg (1992) afirma, ainda, que quando os sistemas legítimos são frágeis ou quando há uma resistência a eles, em lugar de uma organização altamente coordenada, sobressai-se o sistema político, ou seja, uma organização composta de grupos de poder competindo entre si, cada um deles tentando influenciar as ações da organização em termos de seus próprios interesses. Neste contexto, o poder formal é bloqueado ou deslocado e substituído pelo poder político na forma de jogos políticos. O poder legítimo se desloca para o sistema político, na visão de Mintzberg (1992), por diversas razões, que podem ser razões ligadas ao sistema de autoridade formal (distorções de objetivos e desenho da estrutura organizacional) ou razões relacionadas com as necessidades individuais dos agentes (características do trabalho, grupos de pressão, relações diretas com agentes externos de influência e necessidades intrínsecas dos agentes).

Assim, os objetivos podem gerar enfraquecimento do poder legítimo na medida em que é impossível tornar operativo, ou perfeitamente operativos, todos os objetivos formais da organização. Isto porque, é muito difícil conseguir medir ou avaliar o grau de alcance dos

objetivos propostos e, neste processo de imprecisão, sempre se perde algo, pois apenas é possível uma aproximação da avaliação do resultado alcançado. Portanto, quando uma organização não consegue tornar executável todos ou alguns de seus principais objetivos o sistema de autoridade se vê debilitado, visto que o senso de direção, de estabilidade sobre como e o que fazer faz com que o sistema de autoridade formal se enfraqueça e dê espaço para o fortalecimento do sistema de ideologia ou político.

Quanto à contribuição do desenho da estrutura organizacional para o deslocamento da autoridade formal, Mintzberg (1992) argumenta que em virtude da divisão do trabalho e da criação de diversos departamentos dentro das organizações, a missão de cada uma delas se divide em uma série de tarefas. Neste sentido, há uma cadeia de objetivos e meios através dos quais a missão básica e os objetivos finais são perseguidos. Assim, se espera que cada unidade persiga o seu próprio objetivo sem levar em conta os demais, ou seja, cada departamento ou área deve fazer o melhor que pode a respeito dos seus objetivos não importando os demais. Mintzberg (1992) assinala que, teoricamente, pressupõe-se que haja uma interdependência entre os objetivos de cada unidade organizacional e que, se todas elas alcançarem seus objetivos, a organização como um todo alcançará os resultados desejados. Acontece que, na prática, devido ao desenho impreciso das unidades e a tendência de se supervalorizar mais uma área específica em detrimento das demais, os resultados gerais da organização acabam sendo prejudicados.

Já dentro da categoria dos interesses pessoais, as pressões dos grupos, as relações diretas com agentes externos e as necessidades intrínsecas dos agentes também podem deslocar o poder legítimo da organização. Para Mintzberg (1992), neste conjunto de fatores há uma subversão mais direta e consciente dos objetivos da organização em benefício das necessidades sociais dos indivíduos, as quais são satisfeitas dentro de certos grupos. Estas pressões, normalmente, ocorrem motivadas por determinadas características da estrutura

organizacional. A divisão em departamentos, por exemplo, origina diferentes grupos de indivíduos que, segundo Mintzberg (1992) estabelece uma relação “nós-outros”. Estas divisões produzem estereótipos que, por sua vez, produzem vários tipos de conflitos dentro da coalizão interna. A hierarquia também induz à diferença de status entre os agentes internos e unem aqueles que estão no mesmo nível, mas separa-os daqueles que estão em posições diferentes hierarquicamente.

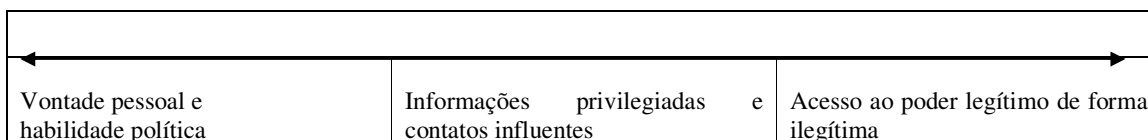
Uma outra maneira de atender objetivos pessoais/grupais é através da relação com agentes externos de influência. Muitas unidades organizacionais se relacionam mais diretamente com diversos agentes externos e acabam defendendo os interesses destes na coalizão interna. Neste sentido, em lugar de atender às demandas externas via cadeia formal de poder e autoridade, tal atendimento acaba sendo feita por vários agentes de influência externa via agentes internos através de negociações que se dão em processos políticos e não formais. Assim, muitas vezes, se deslocam os objetivos formais, pois as demandas de certos agentes externos com influência são levadas mais em conta do que gostariam os dirigentes formais da organização.

Por último, Mintzberg (1992) aponta as necessidades intrínsecas dos agentes como fonte importante de deslocamento do poder formal/legítimo. Para o autor, os agentes internos têm todo o tipo de necessidades pessoais que, de alguma maneira são satisfeitas no ambiente organizacional: manter-se num determinado cargo, conseguir maior autonomia, conseguir mais poder, diminuição de esforços por algum tipo de rancor com a organização e com algum membro dela, rivalidades pessoais, etc. Todos esses processos “... acabam deslocando as formas mais legítimas de poder desenhadas para servir a toda a organização...” (Mintzberg, 1992, pp. 218).

Após a compreensão dos mecanismos que podem fazer enfraquecer o poder legítimo na organização e, por conseguinte, fazer emergir o sistema político, passa-se a seguir,

a explorar uma outra importante questão para os propósitos do presente trabalho, ou seja, identificar quais são os principais meios, as estratégias de ação utilizadas na ação política? Sobre este aspecto, é também Mintzberg (1992) quem melhor explica tal processo. O autor concebe o uso dos meios políticos através de um continuum que vai, desde a utilização da pura vontade pessoal e habilidade política, passando pelo uso dos acessos mais legítimos de poder e extrapolando-os de forma política, ou seja, ilegal, até o outro extremo que se caracteriza pelo uso da informação privilegiada e de contatos para aumentar o poder político. Tal continuum pode ser melhor entendido a partir do que mostra abaixo:

Figura 4: Meios utilizados pelos agentes organizacionais na ação política



Fonte: Adaptação do autor a partir de Mintzberg (1992)

O uso da vontade pessoal e da habilidade política é usado, normalmente, por quem não tem outro meio de influência legítima. Recorrem, então, à sua astúcia para realizar esforços políticos através do uso da persuasão, manipulação, negociação e, em especial, a percepção de como fluem os poderes na coalizão interna. Precisam, assim, identificar que temas merecem atenção, que amizades e rivalidades existem e quais são as normas implícitas da organização.

Por outro lado, o uso das informações privilegiadas e dos contatos, segundo Mintzberg (1992), são importantes fontes de poder. Este poder se consegue, basicamente, através do controle da entrada de um fluxo importante de informação e situando-se em pontos estratégicos por onde circulam o fluxo de informação dentro da organização.

Já quanto ao acesso privilegiado aos agentes principais de influência Mintzberg (1992) aponta que este meio é utilizado quando um agente não tem meios de influência formal. Assim, ele utiliza-se das relações pessoais que mantém com aqueles agentes que o

possuem, sejam eles internos ou externos. Mintzberg (1992) cita que o melhor acesso que alguém pode ter é o do dirigente principal da organização. Quem tem um melhor acesso a ele são aqueles que o servem diariamente, como a secretária ou seus assessores mais diretos.

No acesso privilegiado a um agente externo de influência, aquele que possui algum controle sobre uma dependência crítica para organização, também será considerado um agente importante. Assim, relações de amizade, de relações familiares podem representar importantes facilitadores para se exercer influência na organização.

No entanto, Mintzberg (1992) assinala que o acesso à informações privilegiadas proporciona poder não tanto pela informação em si, mas pelos recursos que pode gerar para a organização, pela decisão que pode conseguir, pelos favores que se pode obter, etc. Contudo, por apresentar estas características, estes meios são muito vulneráveis e não tem valor nenhum quando as conexões se rompem.

No que se refere ao uso do potencial de exploração do sistema legítimo de influência, são assim considerados quando a autoridade, a ideologia e a especialização se convertem em meios políticos e são assim concebidas porque não se adequam ao comportamento habitual. Neste sentido, elas são exploradas com fins egoístas e não em função dos objetivos organizacionais. Criar regras e normas formais para beneficiar determinados interesses de pessoas ou grupos, aderir a uma ideologia para render status pessoal são alguns dos exemplos de como este mecanismo pode atuar.

Sintetizando o que foi explorado no entendimento da dimensão política de análise organizacional, pode-se dizer que esta é uma dimensão que apresenta diversos entendimentos na literatura especializada. Um dos autores que melhor sistematiza tal entendimento é Mintzberg (1992), o qual foi a principal fonte norteadora do referencial utilizado no presente trabalho. Isto porque, sua obra sobre a dimensão política não só explora os aspectos conceituais, mas também, propõe uma compreensão da dinâmica do tema. Neste sentido o

autor concebe a dimensão política como um deslocamento da atividade formal e legítima, aponta as condições que propiciam a ação política e identifica os principais meios utilizados pelos agentes organizacionais quando atuam politicamente.

Após finalizar esta etapa mais teórica dos elementos que definem cada dimensão de análise organizacional, na próxima etapa o enfoque será a vinculação de tais elementos aos modelos de gestão.

3.2- VINCULAÇÃO ENTRE DIMENSÕES DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL E MODELOS DE GESTÃO

Nesta etapa do trabalho, cada modelo de gestão será caracterizado em função de seus elementos e dimensões de análise organizacional. Para tanto, busca-se identificar vinculações coerentes entre as características do modelo de gestão e as dimensões de análise aqui enfocadas.

3.2.1- A Configuração Organizacional do Modelo Patrimonialista de Gestão Pública

O patrimonialismo é caracterizado, principalmente, pelo uso privado daquilo que é público, ou seja, a apropriação da coisa pública, do aparelho do Estado e do próprio Estado, por grupos de interesses, lobbies, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público. Tais benesses, representadas por práticas de doações e liberações de benefícios governamentais, são direcionadas para atender a uma determinada clientela ou grupo político. Do ponto de vista teórico, o patrimonialismo passa a ser o conceito mais importante tratado nas obras de Max Weber para especificar uma forma de dominação política tradicional, onde as esferas pública e privada se confundem nas

práticas dos governantes. Através da obra de Weber, é possível entender a sua dimensão neopatrimonial, caracterizada por uma forma de dominação política resultante do processo de transição para a modernidade, com uma burocracia pesada e uma sociedade civil desarticulada.

Para Schwartzman (1988), a permanência do modelo brasileiro de administração pública patrimonial é uma das marcas do nosso Estado. Um dos clássicos sobre o patrimonialismo é o do trabalho de Faoro, *Os donos do poder*, editado originalmente em 1958. Neste livro, o conceito de patrimonialismo ganha força e importância no cenário político-administrativo do Brasil. Segundo o autor, o Estado e a administração pública têm origens no patrimonialismo como traço distintivo de uma ética onde a apropriação da coisa pública se manifesta, sobretudo, nas práticas administrativas e estamentais.

O Brasil sempre teve o Estado como figura central na realização e provisão de todas as ações de políticas públicas e sociais. Esse Estado, sobretudo no período colonial, garantiu às suas elites (burocráticas, políticas, econômicas, agrárias, só para mencionar algumas), privilégios adquiridos em função das relações e correlações de forças políticas existentes nas intervenções do Estado na sociedade. O resultado dessa relação foi a consolidação de um modelo de gestão pública patrimonial, onde a propriedade pública e estatal também era de propriedade dos senhores, “caciques” políticos e dirigentes da política nacional.

O patrimonialismo foi central em um estudo de Nunes (1997) sobre as gramáticas políticas institucionalizadas no país. Para o autor, as elites industriais foram as principais responsáveis, a partir dos anos 30, pela construção de um Estado nacional e pela conseqüente viabilização do processo de industrialização do país. Foram identificados quatro padrões de relações institucionais que ele chamou de “quatro gramáticas” políticas que se consolidaram como eixos estruturantes das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil: (1) o

clientelismo, que está associado a uma relação do tipo pessoal com as clientelas que demandam por pedidos de emprego, recursos políticos, financeiros, dentre outros favores, oferecidos pelos patrões ou senhores considerados chefes ou caciques políticos; (2) o corporativismo, que está associado a um tipo de organização das relações entre o Estado e a sociedade de forma mais solidária; (3) o insulamento burocrático, que pode ser compreendido como um mecanismo de defesa ou de proteção das burocracias públicas contra as interferências ou ingerências externas; e (4) o universalismo de procedimentos, que tem como premissa a aplicação de regras e procedimentos de caráter impessoal e mecanismos de *checks and balances*, controles e acompanhamentos, com o objetivo de impedir as práticas patrimonialistas e clientelistas tão comuns da política brasileira (NUNES, 1997).

Assim, em termos de modelos de gestão pública, o patrimonialismo moldou e consolidou algumas especificidades distintivas que o caracterizou na administração pública como: (1) confusão daquilo que é público com o privado; (2) predomínio da vontade unipessoal do dirigente; (3) práticas de nepotismo e relações de compadrio; (4) cargos públicos como prebendas; (5) corrupção; e (6) servilismo.

Conforme já se destacou na parte teórica sobre o modelo patrimonialista de gestão, há, neste modelo, uma fragilidade organizativa em relação aos principais elementos que definem uma organização. Pode-se definir tal fragilidade como sendo de natureza pré-burocrática, ou seja, as regras e procedimentos no modelo patrimonialista estão definidas de forma bastante frouxa. Tanto os aspectos estruturais, estratégicos e da relação da organização com o ambiente estão fortemente associados e subordinados ao estilo de liderança adotado pelo dirigente principal da organização e acabam sofrendo as influências e conseqüências de uma atividade executada com baixo grau de formalização. Uma característica bastante típica deste modelo é a utilização do espaço da organização pública, principalmente do cargo público, para benefício pessoal ou de determinados grupos. Assim, as regras, normas e

procedimentos são definidos em torno de objetivos e interesses pessoais e não em detrimento dos objetivos organizacionais.

Neste modelo, enfatizam-se os processos internos, considerando a organização como um sistema fechado e onde o ambiente externo não é reconhecido e considerado. Esta característica de sistema fechado se torna especialmente importante ao se analisa a dimensão da relação com o ambiente de uma organização pública. Neste sentido, a falta de intercâmbio com o ambiente externo (sociedade civil organizada, instituições, governos, etc) indica uma maneira peculiar de gerir o interesse público. Trata-se de organizações que existem em si mesmas e não em função de estarem prestando algum tipo de atendimento das necessidades públicas.

No modelo de gestão patrimonial, a dimensão política acaba ganhando um espaço importante, pois, conforme a abordagem de Mintzberg (1992), na medida em que a organização se fragiliza em relação aos seus aspectos mais formais e legítimos, a dimensão política é que rege o funcionamento da organização. Neste sentido, a organização funciona a partir da utilização de diversos meios e estratégias para conseguir a satisfação de interesses pessoais e de grupos. O uso da vontade pessoal, do cargo e da própria organização para o atendimento o atendimento de tais interesses parece ser a estratégia típica em organizações que funcionam com base num modelo patrimonialista de gestão. A aproximação com o dirigente principal ou com ocupantes de cargos públicos estratégicos é utilizado para a obtenção de favores e benesses, onde, de um lado, mantém-se e reforça-se o poder e a posição e, de outro se consegue o acesso a benefícios que por via formal não estão disponíveis aos cidadãos (Estilo Brasileiro de administrar). O Quadro 3 sistematiza a vinculação entre o modelo de gestão patrimonialista e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional.

Quadro 3: Modelo patrimonialista de gestão pública e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional

Dimensões de Análise	Característica Típica	Elementos Principais
Estrutura	Pré-Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> • Pouco complexa baixa especialização, • Baixo grau de departamentalização, • Pouca formalização, • Ampla esfera de controle e • Autoridade centrada em uma única pessoa.
Estratégia	Simple e Determinadas Top-dow	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigente principal define e decide as estratégias • Possibilidade de previsão e pouca pressão ambiental • Plano mais estático e lentamente mutável
Relação Ambiente	Estável e Pouca Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de poucos fatores ambientais • Baixo grau de interdependência entre partes • Fatores permanecem os mesmos, a mudança é lenta • Possibilidade de previsão e pouca ameaça ambiental
Política	Vontade Pessoal e Habilidade Política	<ul style="list-style-type: none"> • Uso da organização e do cargo público em benefício próprio • Uso da capacidade de persuasão, manipulação e convencimento... • Aproximação com pessoas influentes ocupantes de cargos estratégicos

Fonte: Construção própria.

3.2.2- Configuração Organizacional do Modelo Burocrático de Gestão Pública

O movimento de burocratização inicia-se com a crescente e complexa expansão das grandes empresas contemporâneas. Assim, a partir de meados do século XX a burocracia já se instalava, tanto nas empresas públicas como nas empresas privadas, encarregada de viabilizar a racionalidade técnica e a divisão social do trabalho (MOTTA, 1996; MOUZELIS, 1972). Não por acaso, o fenômeno burocrático se tornou, sob o ponto de vista da gestão e dos modelos organizacionais o principal instrumento de gestão e controle da sociedade pelas organizações de grande porte (Op. Cit.).

No que se refere à administração pública, a burocracia foi central tanto para combater os vícios e práticas patrimonialistas como para viabilizar uma maior

profissionalização de seu quadro técnico. Foi definidora, também, no desenvolvimento de competência e capacidade gerencial no que tange a definição de um modelo de gestão pública. A partir do momento em que a burocracia se consolida como um modelo de gestão pública, principalmente a partir da reforma administrativa daspeana, o modelo burocrático de gestão passou por processos de melhoria de sua *performance*, de avanços em seu desenho organizacional e institucional, assim como revezes com relação a sua eficiência e eficácia enquanto forma de administrar o “interesse público”.

O conceito de burocracia aqui adotado é a proposição clássica de Weber que concebe a burocracia como uma forma de dominação racional-legal. Este conceito é aquele que mais se aproxima dos fenômenos encontrados tradicionalmente nas organizações públicas. Cabe, ainda, enfatizar que o principal modelo referente aos estudos e pesquisas neste campo de conhecimento é dado pela análise do tipo ideal propugnado por Max Weber. O tipo ideal weberiano se tornou a principal fonte inspiradora da maioria dos estudos em matéria de organização, sobretudo, depois da segunda grande guerra. Apesar de o tipo ideal ser uma construção conceitual, não se encontrando empiricamente em nenhuma organização, para fins deste artigo, utiliza-se às dimensões que estão presentes no modelo de gestão burocrático, incorporadas das características do tipo ideal weberiano: (a) tarefas orientadas por normas escritas; (b) divisão do trabalho; (c) cargos estabelecidos de forma hierarquizantes; (d) regras e normas técnicas para desempenho de cada cargo; (e) seleção de pessoal realizada através do mérito; (f) separação entre propriedade e administração; dentre outras.

Há algum tempo o modelo burocrático de gestão está sob “fogo cruzado”. Criticado e acusado de ineficiente e perdulário, o burocratismo é um movimento que tem como oposição e crítica, o projeto minimalista de Estado na sociedade contemporânea. Não por acaso, o modelo burocrático de gestão, que foi muito importante histórica e politicamente para a administração pública brasileira está passando por transformações e mudanças em seus

desenhos institucional, gerencial e organizacional. Concebido para combater o patrimonialismo e suas vertentes o nepotismo e clientelismo, o modelo burocrático tem e já teve papel central na profissionalização e qualificação da burocracia pública e estatal.

O modelo burocrático de gestão talvez seja aquele que possui uma formatação mais claramente consolidada na literatura, principalmente, por se aplicar largamente na análise de organizações públicas. Desta forma, é possível estabelecer de forma mais evidente os vínculos existentes entre o modelo de gestão burocrático e a respectiva caracterização em relação às dimensões de análise organizacional.

Em primeiro lugar, uma organização burocrática possui clara divisão do trabalho e especialização de suas funções. Sua estrutura organizacional possui natureza fortemente hierarquizada, o que proporciona uma clara definição da distribuição do poder entre as diversas unidades e sub-unidades e delinea o acesso e os caminhos a serem percorridos pelos indivíduos na organização.

Assim como a sua estrutura, todos os processos de trabalho e controles estão definidos de forma clara e detalhados. Tal detalhamento de procedimentos, por sua vez, gera o que se conhece como disfunção da burocracia, ou seja, o apego excessivo às normas e regulamentos. Desta forma, normalmente, uma organização que trabalha com base em procedimentos burocratizados atribui maior importância aos meios do que aos fins da organização. Esta característica configura uma ênfase excessiva aos processos internos à organização, impedindo que ela esteja aberta ao seu ambiente externo. Portanto, assim como no modelo patrimonialista, no modelo burocrático pressupõem-se a organização como um sistema fechado. A diferença entre ambos é que enquanto no modelo patrimonialista a organização se fecha em torno das figuras centrais que ocupam os cargos estratégicos, no modelo burocrático ela se fecha em torno das regras, normas e procedimentos.

O mesmo ocorre na dimensão estratégica. As definições das estratégias organizacionais também estão subordinadas aos regulamentos e está nas mãos não só do ocupante do topo da hierarquia, mas principalmente, recebe a influência de quem domina as normas, leis e regras e detém as informações mais importantes decorrentes deste domínio.

Tendo em vista que o sistema formal e legítimo no modelo burocrático se mostra mais fortalecido, o espaço existente para a ação política típica existe a partir do uso e do extrapolamento desse sistema formal. Conforme Mintzberg (1992) assinala uma das formas de se atuar politicamente é através do uso e do domínio das informações e dos conhecimentos das regras. Assim, é bem conhecido o poder do burocrata que detém e retém o poder da informação e utiliza-o para defender seus próprios interesses ou os interesses de um grupo dentro da organização.

Quadro 4: Modelo burocrático de gestão pública e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional

Dimensões de Análise	Característica Típica	Elementos Principais
Estrutura	Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentalizada com muitos níveis hierárquicos • Alto grau de formalização, • Normas e procedimentos e • Autoridade racional-legal.
Estratégia	Técnico-econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Definidas e decididas pela autoridade legal • Possibilidade de previsão e existência de poucas pressões ambientais • Plano mais estático e lentamente mutável • Ênfase no atendimento das regras e normas legais
Relação Ambiente	Estável com Certa Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de muitos fatores ambientais • Interdependência entre as partes • Fatores permanecem os mesmos, a mudança é lenta • Possibilidade de previsão • Existência de algumas ameaças ambientais
Política	Informações privilegiadas e domínio regras e normas legais	<ul style="list-style-type: none"> • Uso das normas e regras em benefício próprio ou de grupos • Aproximação a pessoas com domínio da informação, regras e procedimentos

Fonte: Construção própria.

Além disso, a proximidade com tais pessoas também pode render poder político, uma vez que normalmente essas informações são compartilhadas com os mais próximos e com aqueles que mantêm algum tipo de lealdade na relação. Portanto, conhecer, dominar e manipular a informação para atender interesses se constitui na ação política mais típica do modelo burocrático de gestão. O Quadro 4 sintetiza os vínculos possíveis entre dimensões de análises e o modelo burocrático de gestão.

3.2.3- Configuração Organizacional do Modelo Gerencial de Gestão Pública

O movimento gerencialista pode ser entendido a partir de três grandes abordagens: (1) a *New Public Administration*, (A Nova Administração Pública) de orientação americana, adotada e popularizada durante o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1980; (2) a *New Public Management*, (A Nova Gestão Pública) de orientação mais liberal, nos moldes adotados pela Inglaterra durante o governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher, em 1979; e, (3) o *Managerialism*, vertente de tradição inglesa que gerou na reforma do setor público da Inglaterra, três visões diferentes das abordagens gerencialistas: o modelo puro, o *consumeirismo* e o *public service orientation*.

A primeira abordagem, a *New Public Administration*, (A Nova Administração Pública), é um movimento de orientação americana disseminado em vários países através do livro de Ted Gaebler e David Osborne, *Reinventando o governo*, preconizando a adoção de políticas de gestão que levam à concretização de um “governo empreendedor” (OSBORNE E GAEBLER, 1994). O Brasil incorporou, em grande medida, as premissas gerencialistas deste movimento americano, batizando-o, no país, como A Nova Administração Pública. Apesar de o contexto político nacional ser diferente dos Estados Unidos, A Nova Administração Pública, independentemente de sua orientação política e ideológica, foi concebida como a “fórmula

mágica” para a solução de todos os males do setor público, sejam os executivos federal, estadual ou municipal.

No formato adotado no Brasil destacam-se os seguintes aspectos: (a) melhor capacitação de sua burocracia; (b) garantia de contratos e um bom funcionamento dos mercados; (c) autonomia e capacidade gerencial do gestor público; e, (d) a garantia que o cidadão-cliente deverá ter os melhores serviços públicos e seu controle de qualidade realizado pela sociedade. Para que estes objetivos sejam alcançados, são necessários ajustes nas organizações públicas: (a) uma administração pública mais profissionalizada, com carreiras mais sólidas e valorizada; (b) descentralização administrativa; (c) indicadores de desempenho para as organizações públicas, dentre outras ações voltadas para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços públicos.

A segunda abordagem, o *New Public Management* (NPM) foi detalhada por Ferlie et al (1999) que apresentaram as idéias, críticas e pressupostos teóricos do gerencialismo aplicado aos serviços públicos britânicos. O NPM ou A Nova Gestão Pública foi disseminado a partir das reformas administrativas realizadas durante as décadas de 70 e 80 no Reino Unido e posteriormente, trazida para o Brasil nos anos 90. Esta nova gestão pública caracteriza-se por ser um tipo de gerencialismo de corte liberal, utilizada pela Primeira Ministra Margareth Thatcher para a redução de custos, busca de eficiência, combate ao empreguismo e corrupção existentes na administração pública (JENKIS, 1998). Segundo Ferlie et al (1999), o NPM gerou quatro modelos de gerencialismo: (1) o impulso para eficiência, que visa tornar o setor público cada vez mais parecido com o setor privado, priorizando os controles financeiros e a maximização da eficiência; (2) o *downsizing* e a descentralização caracterizados por processos de descentralização e flexibilidade organizacional e sua ênfase ao mercado através da adoção de relações contratuais; (3) a busca pela excelência, que preconiza a valorização das pessoas e da cultura organizacional, através da priorização dos valores, ritos, cultura e modelagem

organizacional como *focus* para a eficiência dos serviços públicos; e (4) a orientação para o público, que procura revitalizar os gestores públicos com a adoção de práticas gerenciais do setor privado como qualidade e excelência na prestação de serviços públicos.

Já o movimento da *New Public Administration* tem em comum com outras vertentes gerencialistas as seguintes premissas: (a) uma crítica fortemente centrada no modelo burocrático de gestão, chamando-o de ineficiente e ineficaz no que se refere ao atendimento das demandas sociais e aos excessos de formalismos e ritualismos deste modelo; (b) uma valorização da cultura e da indústria do *management*, colocando-as como uma salvaguarda dos valores e interesses da sociedade, na medida em que esta indústria se caracteriza por uma postura voltada para as empresas privadas acopladas ao lucro e as vantagens do mercado consumidor atendendo às satisfações de seus clientes; e (c) ao modismo gerencial que caracterizou as décadas de 80 e 90, com a adoção de diversas práticas e inovações gerenciais como a reengenharia, os programas de qualidade total e demais práticas gerenciais que invadiram as empresas privadas e o setor público.

A terceira abordagem gerencialista, caracterizada por Abrúcio (1997) como o *managerialism* aplicado ao governo, possui três visões de acordo com a tradição inglesa: (1) o modelo gerencial puro, voltado para diminuir custos é representado pela política de fazer mais com menos; (2) o *consumeirism*, que se caracteriza pela adoção de programas de qualidade total e satisfação de seus consumidores segundo uma lógica de racionalidade privada; e (3) o *public service orientation*, que se constitui ainda, uma vertente muito recente que necessita de maior amadurecimento teórico para responder aos novos desafios impostos pela demandas da administração gerencial.

Sintetizando o entendimento das três abordagens do gerencialismo é importante salientar que, apesar de haver diferenças sutis entre elas, tais abordagens concebem uma

valorização do serviço público a partir da adoção de técnicas gerenciais das empresas privadas.

Assim, as principais características presentes no modelo gerencialista são: (a) administração profissional; (b) descentralização administrativa; (c) maior competição entre as unidades administrativas; (d) disciplina fiscal e controle no uso de recursos; (e) avaliação de desempenho; (f) controle de resultados; (g) adoção de práticas de gestão do setor privado; dentre outras.

Para que os pressupostos básicos do modelo gerencial possam efetivamente ser executado é necessário que a organização tenha um desenho coerente com eles. Neste sentido, é preciso que haja uma estrutura organizacional que pode ser definida como pós-burocrática. Isto implica, de antemão, considerar os principais elementos que configuram a estrutura como o oposto ao modelo burocrático. Ou seja, uma cadeia hierárquica mais horizontalizada, maior grau de descentralização e autonomia e maior flexibilidade na tomada de decisão. Além disso, a formalização, necessária em alguma medida, se refere mais enfaticamente à definição de metas, objetivos e ao resultado final que se quer alcançar. Portanto, de uma maneira geral, estruturas pós-burocráticas envolvem, segundo Nonaka e Takeúche (1997) estruturas mais horizontalizadas, descentralizadas e mais fluídas e que tem como fundamento básico a noção do empoderamento (*empowerment*) das pessoas e a valorização das competências organizacionais.

A estratégia adotada por organizações que baseiam suas ações no modelo gerencial, caracteriza-se por ser participativa na medida em que é necessário o comprometimento e o envolvimento de todos os tomadores de decisão no alcance dos resultados e objetivos definidos. Uma vez que há maior autonomia e delegação para tomar as decisões, assim como, uma ênfase no alcance de resultados, é necessário haver, também, um correspondente envolvimento e comprometimento de um número maior de pessoas na

definição das estratégias organizacionais. Por outro lado, ao contrário do que se observa nos modelos patrimonialista e burocrático de gestão, ao se enfatizar sobremaneira as demandas externas, as quais possuem uma natureza essencialmente mutável, os planos estratégicos necessitam ser definidos com um grau maior de flexibilidade.

Já quando se analisa a natureza da relação da organização com o ambiente em uma organização que esteja funcionando com base no modelo gerencial, é importante levar em consideração que esta precisa se relacionar com um ambiente dinâmicos e complexos, caracterizados por demandas sociais das mais diversas naturezas as quais estão em constante mudança. Como o modelo gerencial preconiza seu enfoque principal em resultados e no atendimento das demandas dos cidadãos (tratados como clientes) a organização pública que adota este modelo, precisa manter um canal de interação constante com o seu ambiente. Necessita, também, em função dessa relação, possuir práticas de gestão que possam acompanhar as constantes alterações que se processam nas demandas sociais adequando seus planos estratégicos quando se fizer necessário.

Com referência à dimensão política, a partir do entendimento de Mintzberg (1992), pode-se considerar que no modelo gerencial há uma especial e típica supervalorização das áreas de planejamento e orçamento tendo em vista o enfoque dado à racionalização dos recursos públicos e o alcance de resultados. Sendo assim, estas duas áreas geralmente representam uma fonte especial de poder e de possibilidade de manipulação política para fins que não os organizacionais. Neste sentido, tanto os ocupantes de cargos influentes destas áreas como aqueles que desfrutam de certa proximidade informal com tais ocupantes podem fazer uso de informações privilegiadas e da própria relação de amizade e proximidade para conseguir benefícios individuais ou de grupos para favorecer indivíduos ou áreas que de maneira formal não seriam beneficiados.

A seguir no Quadro 5, encontra-se uma síntese da configuração do modelo gerencial em termos das dimensões de análise organizacional.

Quadro 5: Modelo gerencial de gestão pública e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional

Dimensões de Análise	Característica Típica	Elementos Principais
Estrutura	Pós-Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> • Formalização apenas das metas e processos globais, • Processos horizontalizados, • Esfera de controle reduzida pelo empowerment e competências, • Autoridade centrada na hierarquia de competências
Estratégia	Participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Definido e decidido mediante participação dos principais agentes organizacionais • Existência de algum grau de incerteza e de alguns focos de pressão • Plano com certa flexibilidade • Ênfase nos resultados organizacionais
Relação Ambiente	Dinâmico e Complexo	<ul style="list-style-type: none"> • Existem muitos fatores ambientais • Ênfase atendimento demandas cidadãos clientes • Fatores estão continuamente mudando • Instabilidade ambiental
Política	Uso da função planejamento e orçamento	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de relações informais com agentes de influência da área de planejamento • Uso de relações informais com agentes de influência da área de Orçamento • Uso de informações privilegiadas da função planejamento e orçamento

Fonte: Construção própria.

3.2.4- Configuração Organizacional do Modelo de Gestão das Agências Reguladoras

O modelo de gestão das agências reguladoras pode-se considerar como uma articulação envolvendo as suas principais características e dimensões organizacionais, a partir das quatro dimensões básicas de análise organizacional escolhidas para esta investigação:

estrutura, estratégia, relação ambiental (LOIOLA ET AL, 2004) e sistema político (MINTZBERG, 1992) das agências reguladoras. Com base nas especificidades dos modelos de gestão das agências reguladoras ANEEL e ANATEL e à luz da literatura organizacional, apresenta-se um argumento propositivo voltado para a construção de uma proposta de um instrumento de análise de gestão para essas “autarquias” especiais construídas na última década no país.

Sabendo-se que há um amplo consenso, político-administrativo e acadêmico sobre a necessidade das agências reguladoras vincularem-se ao ambiente externo, interagindo com outras organizações em seu entorno, é importante então, entender e compreender que tais relações ambientais podem e devem interferir na definição de planos e ações que envolvem o setor regulado pelas agências reguladoras.

Assim, é importante salientar que, a identificação dos elementos e características da gestão das agências reguladoras, necessita ter um desenho bastante próprio que dê conta de conciliar e contemplar os diferentes agentes que estão envolvidos neste processo. Esta estrutura organizacional deve possibilitar a gestão dos diferentes processos que entram em cena na definição de seus marcos regulatórios e contratos com o setor regulado. Portanto, a forma mais coerente de a agência se estruturar parece ser por processos. Estes diferentes processos mantêm entre si uma relação hierárquica horizontalizada, onde o papel dos especialistas, a autonomia e a descentralização das decisões constituem os seus elementos centrais. Assim, todos os especialistas em regulação, gestores públicos e técnicos de nível superior envolvidos nas atividades finalísticas da regulação, por exemplo, devem ter um conhecimento dos investimentos dos setores regulados, articulados com as dimensões de gestão que são fundamentais para a eficiência regulatória como autonomia e flexibilidade organizacional.

Em função de a agência reguladora conceber a participação de diferentes agentes externos (empresas, sociedade civil, governo, etc) a definição de sua estratégia é um processo essencialmente negociado. Em função de envolver diversos interesses, pressupõe-se que o conflito seja um elemento presente também em tal processo.

A necessidade de lidar o tempo todo com diferentes agentes, com diferentes interesses, os planos precisam ser flexíveis, na medida em que tais grupos caracterizam o ambiente organizacional como instável e essencialmente dinâmico. Embora a regulação tenha como objetivo dar estabilidade às normas e “regras” do jogo praticado no mercado, para conseguir isso, a agência reguladora precisa, de alguma forma, lidar com um ambiente organizacional imprevisível e instável, com demandas variadas que deve ser atendidas através da negociação e da aplicação do marco regulatório. O Quadro 6 sintetiza as dimensões e os seus elementos de análise contempladas no modelo próprio das agências reguladoras.

Quadro 6: Modelo de gestão das agências reguladoras e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional

Dimensões de Análise	Característica Típica	Elementos Principais
Estrutura	Por processos	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarquia horizontalizada; • Formalização dos processos, leis e contratos; • Esfera de controle por processos.
Estratégia	Política Negociada	<ul style="list-style-type: none"> • Definido e decidido mediante negociação e conflito; • Alto nível de incerteza existência de variados tipos e focos de pressão; • Plano flexível e mutável; • Ênfase na regulação do mercado.
Relação Ambiente	Altamente Instável e altamente Complexo	<ul style="list-style-type: none"> • Grande gama de fatores ambientais; • Alto grau de articulação e interdependência entre as partes; • Elevado grau de incerteza e instabilidade ambiental; • Existência de ameaças constantes.
Política	Acesso poder legítimo de forma ilegítima	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de regras e normas formais para benefícios particulares e grupos/setorias; • Cooptação e captura de agentes internos por agentes externos; <p>Uso do cargo, autoridade em defesa de interesses particularistas em detrimento dos objetivos organizacionais.</p>

Fonte: Construção própria.

Num ambiente tão diversificado, a dimensão política pode desempenhar um papel importante, visto que, mesmo havendo processos distintos de negociação e conflitos a regulação nem sempre atenderá aos interesses de todos aqueles que demandam por serviços e produtos das agências reguladoras.

Neste sentido, o espaço destinado ao poder legítimo, tanto dos agentes internos quanto externos à agência, representa uma das vias típicas através do qual pode se atender a interesses de forma ilegítima. Assim, o poder legítimo pode servir a objetivos que não os da organização criando regras e normas formais que poderão beneficiar um ou mais grupos de interesse, por exemplo. Além disso, preconiza-se que caso se efetive a cooptação e a captura de agentes internos pelos agentes externos, tais ações constitui-se-á em um passo à frente no atendimento dos interesses dos grupos políticos e agentes econômicos nos processos de negociação das agências e o ambiente externo (atores e agentes).

3.3. CARACTERIZAÇÃO GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE INFRAESTRUTURA ANEEL E ANATEL

No Brasil, o novo formato regulatório com a criação de agências reguladoras, denotou uma preocupação do Estado e do governo com relação ao estabelecimento de um modelo institucional e de gestão que pudesse influenciar positivamente a vinda de recursos financeiros para o país com a finalidade de atrair novos investimentos.

Tal modelo institucional com formato de agências reguladoras teve origem com o processo de privatização no Brasil que começa com a Lei Federal nº 8.031/90 que propunha através do Programa Nacional de Desestatização (PND), a venda de ativos e empresas públicas para o mercado via empresas privadas. Este foi o primeiro passo importante na

redução das funções do Estado brasileiro. Desta forma, com a criação das agências reguladoras, elas passaram a realizar as funções de regulação e fiscalização de serviços públicos prestados à sociedade através de empresas concessionárias.

Assim, o surgimento das agências reguladoras não pode ser compreendido fora do contexto da reforma estrutural do Estado brasileiro ocorrido na década de 90 durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. Isto porque, elas nascem como consequência direta das privatizações na área de serviços públicos de infra-estrutura do país. Tais privatizações, por sua vez, resultaram da concepção de que o Estado deveria diminuir o seu papel enquanto prestador e provedor de alguns serviços de infra-estrutura. Para diminuir sua atuação, concedeu-se ao setor privado, a propriedade e a gestão das empresas até então estatais.

No entanto, a iniciativa privada não poderia atuar em setores tão cruciais para a sociedade brasileira sem algum tipo de regulação. Havia então, a necessidade de criar instituições capazes de defender os interesses dos cidadãos brasileiros, diante de práticas abusivas de preços, riscos de captura, e conseqüentemente, a piora da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Assim, para cumprir este papel de regulação de serviços públicos do setor de infra-estrutura, entram em cena as agências reguladoras. Neste sentido, então, o papel do Estado deixa de ser o de prestar diretamente os serviços de infra-estrutura e passa a ser o de garantir os meios adequados para regulá-los através das agências reguladoras, ou seja, o Estado passa a exercer o papel de regulador de serviços públicos.

Num balanço sobre o processo de criação de agências reguladoras do Estado brasileiro, podemos afirmar que o Brasil passou por três gerações de reformas propriamente ditas: a primeira geração relacionada com a quebra do monopólio do Estado nos setores de telecomunicações, elétrico, de gás e petróleo, com a criação, respectivamente, da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e a ANP (Agência Nacional do Petróleo); a segunda geração de reformas compreendendo a

criação da ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar); a terceira geração, contemplada com a criação da ANA (Agência Nacional da Água), da ANCINE (Agência Nacional do Cinema), da ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) e ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). Enfatiza-se, que o modelo agências reguladoras, se espalhou por todo o território nacional, tanto em nível estadual como em nível municipal, sobretudo em áreas específicas (FARIAS, 2002; SANTANA, 2002).

Em seguida, serão apresentadas sinteticamente as suas principais características e elementos de gestão das agências reguladoras a ANEEL e ANATEL,

3.3.1- Aneel

A Agência Nacional de Energia Elétrica – a ANEEL foi criada em 26.12.1996 de acordo com a Lei nº 9.427, como “autarquia” especial vinculada ao Ministério das Minas e Energia com sede em Brasília, no Distrito Federal. A ANEEL resultou do extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) com a missão de proporcionar condições favoráveis para o mercado de energia elétrica procurando satisfazer a sociedade (SILVA, 2000). As competências da ANEEL, contidas em seus documentos oficiais, são as seguintes: (a) regulação e fiscalização da produção e transmissão de energia elétrica; (b) competição no mercado de energia elétrica; (c) execução de políticas e diretrizes da exploração de energia elétrica; (d) monitoramento e acompanhamento das práticas de mercado dos agentes do setor de energia elétrica.

O modelo de gestão da ANEEL tem como base as seguintes dimensões: (a) qualidade centrada no cliente; (b) liderança; (c) aprendizado contínuo; (d) desenvolvimento e participação de pessoas; (e) postura pró-ativa; (f) visão de futuro; (g) gestão baseada em fatos;

(h) desenvolvimento de parcerias; (i) responsabilidade pública e cidadania; (j) foco nos resultados; e etc (SILVA, 2000). Para além destas, pode-se verificar que a ANEEL adota a abordagem da Gestão da Qualidade Total e do Programa de Qualidade e Participação do executivo federal que é coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dando sequência à política de atendimento ao cliente que fora adotada nos órgãos governamentais. A ANEEL ainda possui um conjunto de metas a serem atingidas, previstas em seu contrato de gestão com o Ministério de Minas e Energia (MME), classificadas da seguinte forma: (a) metas institucionais; (b) metas de regulação e eficiência econômica; (c) metas de qualidade do serviço e satisfação dos consumidores; (d) metas de efetividade no uso e oferta de energia elétrica; e (e) metas organizacionais. Para o atendimento dessas metas a ANEEL dispõe de dois níveis hierárquicos de implementação: (1) um primeiro nível de macroprocessos; e (2) um segundo nível organizacional.

3.3.2- Anatel

A Agência Nacional de Telecomunicações – a ANATEL foi criada em 16.07.1997 de acordo com a Lei nº 9.472, devido ao processo de privatização do setor de telecomunicações no país. Possuindo também um *status* de “autarquia” especial, a ANATEL está vinculada ao Ministério das Comunicações com a missão é viabilizar o desenvolvimento das telecomunicações no país de forma a dotá-lo de uma infra-estrutura eficiente e com serviços e preços justos para a população brasileira (ANATEL, 2006). As competências da ANATEL são, de forma resumida, as seguintes: (a) expedição de normas com relação à outorga, edição de atos de outorga e extinção dos direitos de exploração dos serviços de telecomunicações; (b) celebração e gerenciamento dos contratos de concessão, fiscalização da prestação dos serviços e aplicação das sanções e intervenções; (c) controle e acompanhamento

das tarifas dos serviços prestados; (d) expedições de normas e padrões sobre prestações de serviços de telecomunicações. Os principais clientes da ANATEL são os governos federal, estaduais e municipais, Ministério das Comunicações, empresas reguladas e demais usuários de telefonia fixa e móvel entre outros.

O modelo de gestão da ANATEL se assenta na autonomia administrativa e em sua independência financeira através do uso dos recursos originários do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL. As suas decisões somente podem ser contestadas pelo poder judiciário, evidenciando assim, a sua autonomia técnica. A prestação de contas da ANATEL deve ser aprovada pelo seu Conselho Diretor e após, submetida ao Ministro das Telecomunicações para depois, ser enviada ao Tribunal de Contas da União – TCU. O seu órgão máximo de decisão é o Conselho Diretor. Este conselho é composto por cinco conselheiros e o presidente deste conselho, é o Presidente da ANATEL. Para além destas e outras características político-administrativas da ANATEL, ainda existem características importantes como a sua composição e articulação política de direção, a sua estrutura verticalizada do ponto de vista organizacional, formando um organograma tradicional em linha com um staff de assessorias hierarquizadas. Pressupõe-se assim, que a ANATEL possui um desenho e estrutura gerencial tradicional, verticalizada e permeada por uma hierarquia e divisão social de trabalho específico de uma organização burocrática.

O Quadro 7 abaixo retrata as principais características do Marco Regulatório das agências reguladoras pesquisadas.

Quadro 7: Marco legal das agências reguladoras pesquisadas

Agência	Sector de atividade econômica	Lei de Criação	Nome da Lei de Criação	Decreto de implantação
Aneel	Energia Elétrica	Lei n. 9427 De 26/12/1996	Lei de Energia Elétrica	Decreto n. 2.335 de 06/10/1997
Anatel	Telecomunicações	Lei n. 9.472 de 16/07/1997	Lei das Telecomunicações	Decreto n. 2.338 de 07/10/1997

Fonte: Adaptado de Ferreira (2002).

O Quadro 8 apresenta as principais características das agências reguladoras que farão parte deste estudo.

Quadro 8: Características das agências reguladoras pesquisadas

Regulamentação	Aneel	Anatel
	06/10/1997	07/10/1997
Regime	Autarquia especial e orçamento próprio.	Autarquia especial e orçamento próprio.
Objetivos	Regular o setor elétrico de acordo com o Gov. Federal.	Regular o setor de telecomunicações de acordo com a Lei Geral de Telecomunicações.
Diretoria	Cinco diretores: um diretor geral; e ouvidoria.	Cinco diretores: um presidente; e Ouvidoria.
Nomeação	Indicado pela presidência, e aprovado pelo Senado.	Indicado pela presidência, e aprovado pelo Senado.
Estabilidade dos diretores	Mandato fixo, critérios para exoneração.	Mandato fixo, critérios para exoneração
Especialização	Quadro técnico especializado.	Quadro técnico especializado.
Fontes de recursos financeiros	Imposto de fiscalização do setor e recursos do orçamento da União.	Imposto de fiscalização do setor e recursos do orçamento da União.
Cooperação institucional e defesa da concorrência e consumidores	Agências estaduais; Secretaria de Defesa Econômica (SDE).	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Órgãos de defesa do consumidor.

Fonte: Adaptado de Ferreira (2002).

Sabe-se que as agências reguladoras surgem a partir do processo de privatização de serviços públicos. Tal processo institucionaliza-se com a implementação de um marco regulatório³ cujas raízes encontram-se no processo de privatização do Estado através da implementação do Programa Nacional de Desestatização⁴.

³ Entende-se por marco regulatório, na definição do termo, o conjunto de regras, regulamentos, medidas de controle e o arcabouço jurídico legal-constitucional que possibilita a execução e o controle das atividades

Posteriormente, as agências reguladoras enquanto concepção de um novo formato de regulação se completa com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995), trazendo mudanças estruturais tanto para o Estado como para a administração pública do país.

Desta forma, pode-se afirmar que as agências reguladoras como inovação institucional (CAVALCANTI e PECCI, 2005) significativa no campo da administração pública⁵, traz como concepção uma proposta explícita no que se referir a necessidade novos investimentos.

Assim, quando da proposição da reforma do Estado, não é por acaso que no plano diretor (1995), as propostas de reformas do Estado e da administração pública vêm acompanhadas de mudanças estruturais na gestão estatal no que se refere às novas formas, propriedade e gestão dos setores governamentais.

Assim, o PDRAE (1995) propõe a existência de três níveis de gerenciamento governamental: (1) o núcleo estratégico responsável pela implementação das políticas públicas; (2) as atividades exclusivas do Estado desempenhado pelas agências autônomas; (3) e os serviços não-exclusivos, desempenhados pelas organizações sociais. Quanto às agências governamentais, o plano diretor aponta na direção da existência de dois tipos diferentes de

reguladas nos serviços públicos de infra-estrutura. Os seus principais instrumentos de execução são: (1) definição de papéis dos agentes envolvidos; (2) definição de incentivos; (3) estabelecimento de metas e parâmetros de avaliação de desempenho econômico; e (4) transparência.

⁴ O Programa Nacional de Desestatização – PND, foi criado em 1990 pela Lei nº 8.031, e foi o primeiro passo rumo à nova reorientação estratégica de desenvolvimento econômico do Brasil, atestando a perda de *performance* das empresas estatais, indicando que, a privatização de empresas públicas e estatais seria um instrumento para a correção macroeconômica da economia brasileira. Também, o PND, serviu para a definição e consolidação da nova Lei de concessões de serviços públicos de infra-estrutura no Brasil, conforme (FERREIRA, 2000; ARAÚJO E PIRES, 2000; e outros).

⁵ O traço principal das agências reguladoras é a autonomia, quer dizer a sua independência em relação aos governantes e ao mercado. Assim, a sua diretoria tem mandatos fixos, sem possibilidades de demissão por critérios políticos e/ou eleitoral; os seus recursos financeiros são provenientes de dotações orçamentárias; as regras salariais de seus componentes são isentas daquelas praticadas no serviço público; existe a chamada quarentena para os seus principais dirigentes: dentre outras. Apesar de existirem diferenças organizacionais e orçamentárias entre as agências reguladoras já criadas e implementadas nos serviços públicos de infraestrutura, é importante enfatizar que já existem em funcionamento tanto agências reguladoras em nível federal como estadual. No nível federal, as agências reguladoras são agências unissetoriais, atuando em áreas como energia, telecomunicações, petróleo e gás, vigilância sanitária e saúde complementar. São elas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). No caso das agências reguladoras estaduais adotou-se o modelo multissetorial (PECCI e CAVALCANTI, 2000).

agências: as executivas, que executam as políticas de governo, e as agências reguladoras, que executam as políticas de Estado, através da oferta e regulação de serviços públicos norteados por legislações específicas (PECI e CAVALCANTI, 2000; SALGADO, 2003).

Enfatiza-se que este formato das agências reguladoras está de acordo com a concepção propugnada na reforma do Estado dos anos 90, pelo ex-ministro Bresser Pereira, que enfatiza que as agências reguladoras devem ter maior autonomia do que as agências executivas, já que *“não existem para realizar políticas de governo, mas para executar funções ... que substitua os mercados competitivos”* (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 43).

Quanto às agências executivas, no caso brasileiro, temos como exemplo o INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia). Esta agência tem por funções a execução da política governamental de aplicação e fiscalização das normas e regras específicas para os setores da economia, do comércio e da indústria, de uma forma geral. Por outro lado, as agências reguladoras, objeto desta investigação, regulam o fornecimento de serviços públicos do setor público de infra-estrutura, como, a ANEEL - energia elétrica e ANATEL - telecomunicações.

Entretanto, do ponto de vista do desenho institucional, gerencial e organizacional, o plano diretor (1995), qualifica as agências reguladoras de um *status* de “autarquias” especiais, já discutido anteriormente nesta tese, com características de flexibilidade organizacional dentro de um contexto permeado pelas idéias da Nova Administração Pública.

Por representar uma inovação institucional (CAVALCANTI e PECI, 2005) as agências reguladoras também, denotam no campo da gestão pública o exercício de um novo papel do Estado no contexto pós-privatização (PECI, 2004).

Assim, vários pesquisadores e especialistas em regulação, baseados em sólidos argumentos, avaliam a importância, o papel e as funções das agências reguladoras brasileiras como uma nova forma de buscar investimentos e sinalizar para os credores e investidores que o país possui compromissos críveis. Ou seja, preconiza-se para as agências reguladoras um

papel estratégico na busca por investimentos em infraestrutura e no crescimento econômico. Para tal, é necessária a definição clara de uma política de regulação que contemple os principais desafios dos setores regulados, a definição de uma legislação específica para a regulação brasileira, funções e papéis bem definidos que cada agência deve exercer no setor que está sendo regulado.

No que se refere à política regulatória, Pires e Goldstein (2001), afirmam que a função precípua das agências reguladoras é

“... melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concendente, de não-cumprimento dos contratos administrativos, além de reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros” (pp. 6).

Tal afirmação vem ao encontro dos propósitos e objetivos preconizados na criação das agências reguladoras no plano diretor (1995) que também, enfatiza, a transformação do papel do Estado no Brasil, de provedor para regulador.

Não por acaso, na seção desta tese onde analisamos a trajetória regulatória brasileira com base em Borensteisn (2000), pudemos identificar a forma como o Estado estava presente em vários setores da sociedade regulando, criando empresas públicas, estatais (administração direta e indireta), autarquias, dentre outras.

Assim, somando-se aos argumentos citados nesta tese, é possível inferir que a regulação brasileira em seus primórdios (década de 30), tinha um significado que era a intervenção e controle do Estado em toda a sociedade. No entanto, o que difere a regulação do passado para a regulação atual, é o sentido do termo regulação, que no atual contexto,

significa controle e policiamento das atividades econômicas, visando evitar abusos contra usuários ou consumidores (CASTOR, 2004).

As pesquisas e estudos sobre a regulação brasileira, também, têm demonstrado em seus resultados uma série de dilemas e controvérsias em relação ao desempenho, papel e funções regulatórias. Um dos dilemas ou problemas está no formato das agências reguladoras criada no país.

Então, a indefinição de uma política e do marco regulatório antes da criação das agências, a pressão exercida por agências multilaterais como o Banco Mundial forçando um novo direcionamento dos investimentos na economia, a crise fiscal do Estado e a exclusão da sociedade nas discussões sobre as agências reguladoras, são fatores que de alguma forma dificultam a atuação das agências nos setores regulados.

Ainda nessa mesma linha de argumentação, a constituição do formato, do desenho institucional e organizacional das agências reguladoras não foi acompanhado de um apoio político consensual entre os atores políticos relevantes responsáveis pela criação das agências reguladoras. Sabe-se, a princípio, que a criação das agências reguladoras baseou-se tão somente em experiências internacionais (FACHIN, 1998; FADUL, 1999; FISCHER, TEIXEIRA E HEBER, 1998; PECI, 2002), em alguns modelos que deram certo em outros países com certa predominância do modelo anglo-saxão.

Entende-se que há muitos desafios a serem enfrentados pelas agências reguladoras quando da definição mais clara de uma política regulatória para a infraestrutura do país. Tais desafios como um ambiente favorável à regulação, uma expansão e modernização dos segmentos que fazem parte das agências reguladoras, seguido de um aumento do bem-estar do consumido, sobretudo tentando superar os diferentes *timings* e modelagens de cada setor regulado do país, são fundamentais para o sucesso e a eficiência regulatória brasileira (PIRES E PICCININI, 1999).

Há, também, o problema de heterogeneidade existente entre os setores de infraestrutura que dificulta o exercício das funções finalísticas de regulação (aplicação da legislação, concessão, fiscalização, etc) e as atividades de suporte político-administrativo das agências de reguladoras.

Assume-se nesta tese que, depois de uma década de existência das agências reguladoras no país, faz-se necessário uma avaliação em suas diversas dimensões em especial, na forma como as agências reguladoras utilizam as suas práticas de gestão.

Diante do exposto, esta tese visa analisar os modelos de gestão indetificados em duas agências reguladoras, a ANEEL e ANATEL tendo como referência quatro dimensões básicas de análise organizacionais, a estrutura, a estratégia, a relação com o ambiente e o sistema político, encontrados na forma como as agências gerenciam.

No próximo capítulo apresentam-se os principais procedimentos metodológicos desta investigação, o modelo geral da pesquisa, o tipo e a natureza do delineamento do estudo, assim como, os instrumentos e os procedimentos da coleta dos dados.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste capítulo apresentam-se os principais procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver a presente investigação. Assim sendo, inicialmente, aborda-se as questões relacionadas ao modelo geral da pesquisa, identificando o tipo e a natureza do delineamento do estudo. Em seguida, exploram-se os instrumentos e os procedimentos utilizados para a coleta dos dados, a escolha dos participantes e a análise dos dados coletados. Além disso, finalizando o presente capítulo, apresenta-se uma síntese dos procedimentos metodológicos adotados nesta investigação.

4.1- O MODELO GERAL DA PESQUISA

A fim de responder à questão central definida para desenvolver a presente investigação, algumas decisões quanto ao *design* geral da pesquisa foram necessárias. A primeira delas refere-se à natureza do delineamento a ser utilizado. Neste sentido, optou-se por realizar uma pesquisa do tipo explicativa, pois ao se buscar a comprovação de uma tese, um estudo que possa aprofundar o entendimento da realidade investigada torna-se mais

adequado. A pesquisa do tipo explicativa, além de identificar e descrever as características principais de uma dada realidade procura estabelecer as interações e vínculos que se estabelecem entre tais características. Possibilita, assim, avançar na compreensão dos aspectos mais dinâmicos aprofundando o conhecimento do objeto pesquisado (RICHARDSON, 1999). Conforme salienta Gil (1999, pp. 44) os estudos explicativos possuem um *status* tipicamente acadêmico na medida em que concebe que “... o conhecimento científico está assentado nos resultados oferecidos pelos estudos explicativos”.

Além da natureza explicativa, a investigação é desenvolvida por meio de uma pesquisa do tipo estudo de caso. Os estudos de caso são uma das grandes tendências metodológicas nos estudos da administração (YIN, 2005; GONDIM ET AL, 2005), Apesar da existência de várias limitações, tais como a questão da generalização e da identificação de padrões, Yin (2005) afirma que os estudos de caso permitem o aprofundamento das explicações sobre os fenômenos que ocorrem em um determinado contexto. Portanto, devido à possibilidade de se aprofundar o entendimento do objeto de estudo, o método do estudo de caso mostrou-se mais coerente com uma proposta de pesquisa de natureza explicativa.

A fim de se alcançar o objetivo de explicar mais aprofundadamente o objeto de estudo através dos estudos de casos, optou-se também pela combinação de métodos quantitativos e qualitativos. Assim sendo, tanto as informações oriundas de técnicas de coleta de dados mais estruturadas quanto àquelas provenientes das questões mais abertas permitem que a compreensão seja feita por meio de diversas fontes de informações. Neste sentido, não se pressupõem a existência de uma dicotomia entre métodos quantitativos e qualitativos, pois os mesmos são tratados de forma complementar (VIEIRA, 2004). Assim, para além da falsa dicotomia, as pesquisas qualitativas são tão rigorosas cientificamente quanto a quantitativa. Para Vieira e Zouain (2004), o método qualitativo é definido de acordo com o axioma de crenças do investigador e normalmente, atribui importância fundamental à descrição

detalhada dos fenômenos que envolvem os depoimentos dos entrevistados. O método quantitativo refere-se às pesquisas que visam expressar as informações numericamente. Há também outros autores que enfatizam uma preocupação que revela as convicções dos entrevistados do ponto de vista subjetivo. Por exemplo, Richardson (1999), afirma que a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de compreender detalhadamente os significados e as características apresentados pelos entrevistados ao invés de usar medidas quantitativas. Para além destes autores há ainda um conjunto de teóricos que concebem a pesquisa qualitativa como aquela que tende a obter um maior aprofundamento do fenômeno pesquisado (MILES E HUBERMAN, 1994; LUDKE E ANDRÉ, 1986; TRIVIÑOS, 1987).

4.2- INSTRUMENTOS DE PESQUISA E O PROCESSO DE COLETA DE DADOS

Articuladamente com o modelo geral da pesquisa e para captar a complexidade dos fenômenos envolvidos nas agências reguladoras, utilizou-se dois tipos de instrumentos de coleta de dados: (1) a aplicação de questionário, composto de perguntas abertas e fechadas, aos dirigentes e principais tomadores de decisão e gestores de nível intermediário, assim como, funcionários das agências reguladoras, considerados informantes-chave para esta investigação; e (2) a entrevista semi-estruturada aplicada aos dirigentes, principais tomadores de decisão e técnicos de nível superior formuladores e implementadores da política de gestão das agências reguladoras.

O questionário (anexo 1) é composto de três partes principais. A primeira parte é destinada a identificação dos participantes do estudo onde se solicita quatro informações principais: a identificação da agência pesquisada, o número do questionário, o cargo/função e o tempo de atuação do pesquisado na agência. A segunda parte contém seis questões semi-estruturadas que buscaram investigar de forma mais espontânea a percepção do pesquisado sobre o funcionamento geral da agência em termos de estrutura, processo decisório, desenho

dos cargos e funções, dificuldades e entraves existentes na agência, disseminação de conhecimento e informações e sugestões de melhoria. Na terceira e última parte do questionário, explorou-se as questões fechadas, onde se solicitou que o respondente identificasse seu grau de concordância em relação a um conjunto de afirmações. O grau de concordância foi medido por meio de uma escala do tipo Likert que variava de um (concordo plenamente) até sete (discordo plenamente). As afirmações por sua vez, representavam características próprias das quatro dimensões analisadas no estudo (estrutura, estratégia, relação com ambiente e sistema político) definidas especificamente de acordo com os modelos de gestão investigados (patrimonialista, burocrático, gerencial e agência reguladora). Uma visão geral da composição das características e sua relação com as dimensões de análise e com os modelos de gestão é mostrada no Quadro 9, a seguir. A identificação do grau de concordância com cada uma das 37 afirmações foi realizada com base em duas dimensões: a real e a ideal, ou seja, verificou-se o quanto às características foram consideradas existentes na realidade da atual gestão da agência assim como o quanto ela era percebida como idealmente necessária para o bom funcionamento da agência.

Já a entrevista (anexo 2) foi estruturada com base em nove questões semi-estruturadas por meio das quais se buscou verificar e compreender: (1) quais as características mais importantes que definem uma agência reguladora; (2) como a agência reguladora está estruturada atualmente (organogramas: formal/informal); (3) em que pontos ela inova na forma como é gerenciada; (4) como a agência se relaciona com os diversos setores/organizações (procon, concessionárias, poderes executivos, legislativos, judiciários, cade, tribunal de contas, etc?); (5) como são definidas as questões estratégicas da agência; (6) em que pontos a gestão da agência reguladora pode ser considerada tradicional (processo de tomadas de decisão, centralização, hierarquização); (7) quais as maiores dificuldades encontradas para gerenciar as agências reguladoras; (8) como as dificuldades afetam a gestão

da agência reguladora e (9) quais os mecanismos que os agentes externos buscam para a defesa dos seus interesses através da agência reguladora.

Quadro 9: Síntese das características das dimensões básicas de análise organizacional por modelo de gestão

Modelos de Gestão	Dimensões/Características			
	Estrutura	Estratégia	Relação Ambiente	Política
<u>Patrimonialista</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Pouco complexa e pouco especializada - Poucas normas e procedimentos especializados; - Controle da cúpula da organização; - Centralização da tomada de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> - Definição a cargo do dirigente principal - Marco regulatório a cargo da agência - É permanente - As decisões do dirigente devem ser acatadas por todos 	<ul style="list-style-type: none"> - A concepção da regulação da agência é feita de acordo com o dirigente principal - As políticas só mudam quando muda o dirigente principal. 	<ul style="list-style-type: none"> - O cargo de dirigente facilita o acesso à benefícios individuais - Convencer, persuadir e manipular em prol de interesses individuais e de grupos são práticas usuais.
<u>Burocrático</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Vários níveis hierárquicos; - Alto grau de formalização/normas e procedimentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Definição a cargo dos dirigentes que ocupam a função correspondente. - Alteram de acordo com as mudanças nas normas e legislações 	<ul style="list-style-type: none"> - Priorizar ações para que a regulação seja de acordo com as normas e legislação - As políticas só mudam se as normas e legislação mudarem 	<ul style="list-style-type: none"> - O conhecimento e as informações podem ser usados para benefícios individuais/grupais; - Relações pessoais favorecem o acesso às informações privilegiadas para indivíduos e grupos.
<u>Gerencial</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Horizontalizada, flexível/descentralizada; - Detalhamento dos processos, metas e resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definição à cargo dos tomadores de decisão; - Constante revisão para atingir os seus objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Priorizar o atendimento das necessidades da sociedade/cidadãos; - Atenção especial para acompanhar as demandas da sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> - O uso dos cargos de planejamento e orçamento pode beneficiar indivíduos e grupos.
<u>Agências Reguladoras</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Por processos; - Hierarquia horizontalizada e descentralizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Detalhada por processos de gestão, legislação e contratos; - Envolvem conflitos e negociações com vários atores; - São revistas de acordo com as mudanças no mercado regulado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Priorizar o atendimento das necessidades e demandas do setor regulado; - Contatos permanentes e contantes com o ambiente externo e seus atores. 	<ul style="list-style-type: none"> - A captura e a cooptação são utilizados para defender interesses de pessoas, grupos ou setores; - Os dirigentes podem criar instrumentos para benefícios individuais e

				grupais; - Relação pessoal e informal com ocupantes de cargo das áreas de planejamento e orçamento pode beneficiar indivíduos e grupos
--	--	--	--	---

Fonte: Construção própria.

A caracterização das dimensões básicas de análise organizacional, por modelo de gestão, corresponde aos itens que compuseram o questionário aplicado. Destaca-se que, no geral, as dimensões de análise foram caracterizadas com dois itens. No entanto, algumas dimensões envolveram três ou quatro características. Tal diferença foi em função da escolha daquelas características que definiram mais centralmente a dimensão no seu respectivo modelo de gestão. Salienta-se, ainda, que para efeitos da análise dos dados, tal diferença não tem implicações significativas nos resultados, pois os mesmos são computados a partir das médias de respostas obtidas na escala de concordância e, não, através das frequências absolutas.

A coleta de dados, envolvendo a aplicação do questionário e a realização da entrevista foi realizada nas referidas agências reguladoras em duas etapas. Na primeira etapa os dados foram coletados no período de 14 a 19 de setembro de 2006 na sede central da ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações, sediada em Brasília, Distrito Federal. Foram realizados um total de dez entrevistas e aplicados nove questionários.

A ANATEL está instalada em dois prédios (de dezoito andares cada) num local onde predomina o setor das autarquias em Brasília. A infra-estrutura do prédio pode ser considerada moderna, com a utilização de tecnologia de ponta, principalmente as relacionadas à telefonia e sistema de informações por controle remoto, dispositivos de câmera onde se controla a movimentação interna dos funcionários assim como quem entra e quem sai da ANATEL. Cada funcionário possui em seu crachá de identificação um *chip* que lhe dá

acesso às dependências físicas da agência, às salas e superintendências do órgão. Percebe-se também, que a estrutura funcional da ANATEL vem se adequando para prestar um melhor atendimento aos agentes do setor regulado. Isto fica evidenciado a partir da reforma realizada há três anos atrás, destinando novos espaços físicos e procedimentos especialmente destinados a tal público. Constatou-se também, que graças ao empenho do ex-Ministro das Comunicações do primeiro governo de FHC, Sérgio Motta (considerado o pai da Agência), foi possível alocar recursos e prioridades para investimentos na infra-estrutura da agência. Durante o período de coleta dos dados nas dependências físicas da ANATEL, houve uma receptividade bastante favorável com demonstração total de apoio para a realização da pesquisa. Nas palavras da chefe de gabinete com relação à pesquisa “ *... esta é a primeira pesquisa feita aqui na agência com esse nível de profundidade ...*”, se referindo ao desenho e objetivos da pesquisa que envolve a aplicação de entrevistas e questionários, com perguntas abertas, feitas à todos os gerentes, gestores e técnicos envolvidos com a gestão da ANATEL. As entrevistas duraram cerca de 40 minutos e a partir do consentimento dos entrevistados, foram gravadas na íntegra. Já a aplicação dos questionários levou em média aproximadamente uma hora.

Na segunda etapa os dados foram coletados no período de 02 a 06 de outubro de 2006 na sede central da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, sediada em Brasília, Distrito Federal. Foi realizado um total de onze entrevistas e aplicados dez questionários.

A ANEEL está instalada no prédio do antigo DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica em Brasília. A estrutura funcional é herdada da Eletrobrás, possui uma infra-estrutura simples sob o ponto de vista da tecnologia de informação e da modelagem organizacional, com desenhos funcionais típico de uma organização pública tradicional. Durante o período de coleta dos dados nas dependências físicas da ANEEL, assim como ocorreu na ANATEL, houve significativo apoio por parte dos dirigentes e demais

participantes da pesquisa para a realização do estudo. As entrevistas, na ANEEL, duraram cerca de 40 minutos e foram gravadas a partir do consentimento do entrevistado. A aplicação dos questionários deu-se em média em aproximadamente uma hora.

4.3- A ESCOLHA DOS PARTICIPANTES DO ESTUDO

A escolha dos participantes do estudo foi definida a partir de uma amostra intencional cujo critério principal de escolha dos participantes foi o fato de estarem capacitados para fornecer as informações necessárias para o atingimento dos objetivos da presente tese. Assim sendo, foram escolhidos aqueles participantes que, na ocasião da coleta de dados, estivessem ocupando cargos de direção e gestão, de nível intermediário e superior, ou seja, estarem em posição de principais tomadores de decisão sendo responsáveis por formular, implementar e/ou executar a política de gestão das agências reguladoras.

Tal critério se baseou na suposição de que estes participantes possuem informações relevantes e estratégicas sobre as políticas de gestão das ANEEL e ANATEL. Portanto, os participantes desta investigação têm o conhecimento e o domínio das decisões, das políticas e práticas de gestão adotadas nestas agências reguladoras. O Quadro 10 ilustra a caracterização da amostra pesquisada.

Quadro 10: Participantes/funções dos pesquisados das agências reguladoras

Informações	Especificações	Agência		Total
		Anatel	Aneel	
Função	Superintendencia/Diretoria	0	2	2
	Assessoria	2	1	3
	Gerência	7	7	14
Total		9	10	19
Tempo na Agência	De 1 a 3 anos	2	2	4
	De 4 a 7 anos	1	1	2
	De 7 a 10 anos	6	7	13
Total		9	10	19

Fonte: Construção própria a partir das informações geradas pelo SPSS

De acordo com o quadro pode-se observar que predominaram os participantes com cargo de gerência com tempo de trabalho na agência entre sete a dez anos. Explorados os procedimentos utilizados na coleta de dados da pesquisa, desenvolvem-se a seguir, as questões relacionadas à análise dos dados.

4.4- A ANÁLISE DOS DADOS

O tratamento dos dados coletados foi realizado com base em dois procedimentos principais. As informações oriundas das questões fechadas do questionário foram tratadas por meio do programa estatístico SPSS 13 (*Statistical Package for Social Sciences*). Nesse sentido, inicialmente, foram digitadas todas as respostas dos participantes da pesquisa em um banco de dados próprio do pacote estatístico. A partir de então, análises descritivas básicas, tais como, frequências e médias foram utilizadas na interpretação dos resultados. Destaca-se que, em função do tamanho da amostra de pesquisados não se utilizou procedimentos estatísticos mais sofisticados para definir o grau de significância das médias e frequências obtidas. Tais resultados são apresentados, basicamente, por meio de gráficos, figuras, mapas e quadros que buscam sintetizar e retratar as informações mais relevantes para os propósitos da presente investigação.

Um segundo procedimento foi utilizado na análise das entrevistas semi-estruturadas e das questões abertas que integram o questionário aplicado. Assim, as respostas obtidas nas questões abertas foram tratadas por meio da análise de conteúdo.

A análise de conteúdo tem sofrido mudanças ao longo do tempo e como técnica vem se aperfeiçoando. Também, existem vários conceitos da análise de conteúdo. Alguns autores como Richardson (1999), afirma que a análise de conteúdo é a análise do discurso político. Para Richardson (1999), a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa caracterizada para a

descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação. Bardin (1979), afirma que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações que através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e indicadores quantitativos e qualitativos, permitem inferir sobre conhecimentos de produção/recepção dessas mensagens. Uma outra característica da análise de conteúdo, é que esse tipo de procedimento, envolve a definição de categorias, subcategorias e unidades de análise (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991; RICHARDSON, 1999) do tipo de uma investigação mais aprofundada. Para esta investigação, a categorização permitirá identificar os eixos principais que estruturam as respostas resultantes dos instrumentos de coleta de dados que permitiram, assim, responder ao problema de pesquisa proposto inicialmente nesta tese.

Assim, os conteúdos obtidos por meio das entrevistas gravadas e das questões abertas do questionário foram, primeiramente, transcritos na íntegra. Em seguida, procedeu-se uma leitura cuidadosa de todo o material. Após a leitura, separaram-se os conteúdos evocados que respondiam de forma mais direta as perguntas dos instrumentos de pesquisa. Tais conteúdos foram agrupados, inicialmente, em torno dos temas centrais investigados em cada questão. Em seguida, dentro destes grandes temas, definiram-se categorias de respostas, tais como “modelo burocrático”, “modelo gerencial”, “dificuldades”, “sugestões de melhoria” etc. Em cada categoria definida procurou-se também identificar a existência de subcategorias que pudessem de alguma forma especificar mais o entendimento do tema e da categoria. O processo de análise de conteúdo foi realizado considerando as agências estudadas, ou seja, todos os conteúdos originados dos participantes da ANATEL foram analisados separadamente dos conteúdos da ANEEL. Um procedimento adicional foi realizado posteriormente identificando as categorias e subcategorias que puderam ser definidas como comuns às duas

agências a fim de serem conteúdos que pudessem ser generalizados para as duas agências pesquisadas.

Coerentemente com uma análise de natureza mais qualitativa, nenhum conteúdo foi desprezado, mesmo que tenha aparecido na fala de apenas uma pessoa. No entanto, todas as categorias que compõem a análise de conteúdo, refletem a percepção de todos os seus integrantes. Assim, pressupõe-se a existência de uma consensualidade a qual é entendida não a partir de uma perfeita concordância, mas que há certa similaridade na forma como os indivíduos avaliam a informação. Embora Wiley (1998) considere que o pensamento é, essencialmente, um conceito de nível individual, o autor assinala que ele é fortemente influenciado pelas interações que os indivíduos estabelecem com os outros. Tais interações então, originam idéias e ou conceitos comumente compartilhados e enquanto as interações ocorrem entre um número de diferentes indivíduos dentro de um dado grupo social, as idéias comumente compartilhadas começam a assumir uma existência própria independente de quem as criou (WILEY, 1988).

Os resultados de tais análises são apresentados de duas formas. Aqueles que são de natureza quantitativas são apresentados na forma de gráficos e os que resultam da análise de conteúdo são mostrados na forma de mapas cognitivos de categorização. Os mapas cognitivos têm sido utilizados, em diversos domínios organizacionais, dentro de um quadro de referência mais geral, o qual busca identificar estruturas de conhecimento que guiam a percepção, julgamento e decisões, tanto em nível de indivíduos (sobretudo executivos e gestores), como de grupo, da organização e de grupos de organizações.

Os mapas são, segundo Laukkanen (1992), uma das ferramentas alternativas para representar dados (respostas orais e expressões escritas que expressam afirmações, predições, explicações, argumentos, regras e dicas não verbais) através dos quais temos acesso a

representações internas e a elementos cognitivos (imagens, conceitos, crenças causais, teorias, heurísticas, regras, scripts etc.).

A fim de sintetizar os procedimentos metodológicos utilizados na presente tese, apresenta-se o Quadro 11 onde se podem observar as relações entre os objetivos específicos e os procedimentos utilizados para alcançá-los.

Quadro 11: Síntese dos procedimentos metodológicos adotados na investigação

Objetivos específicos de pesquisa	Instrumentos de coleta de dados	Análise dos dados
1- Identificar como se caracteriza a gestão das agências reguladoras pesquisadas em termos de sua estrutura, estratégia, relação com o ambiente e o sistema político.	<ul style="list-style-type: none"> - Questionário com questões abertas e fechadas - Entrevista semi-estruturada 	<ul style="list-style-type: none"> - Para as questões fechadas do questionário utilizou-se análises descritivas básicas (média e frequência) por meio do programa estatístico SPSS. - Para as informações oriundas das questões abertas do questionário e da entrevista semi-estruturada utilizou-se análise de conteúdo (classificação dos conteúdos em categorias e subcategorias).
2- Analisar como se articulam a caracterização das dimensões de análise organizacional com os modelos de gestão das agências pesquisadas		
3. Analisar, com base nas dimensões organizacionais básicas e sua articulação com os modelos de gestão pública, como se configura o modelo de gestão adotado pelas agências reguladoras pesquisadas.		

Fonte: Construção própria.

Após a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver a presente tese, no próximo capítulo apresentam-se os resultados e as discussões do estudo.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O desenvolvimento desta seção da tese está organizado em duas partes principais. A primeira parte envolve a apresentação e discussão da gestão da ANEEL e ANATEL, com base numa caracterização das quatro dimensões de análise organizacional (Estrutura, Estratégia, Relação com o Ambiente e Sistema Político). Tal caracterização das dimensões é realizada a partir de três fontes de dados: o questionário com questões abertas e fechadas e a entrevista semi-estruturada. Esta primeira parte, subdivide-se em dois momentos principais. Num primeiro momento, trabalha-se com as dimensões de análise organizacional explorando os resultados com base nas questões fechadas do questionário. Trabalhou-se assim, com os itens que compõe o questionário, os quais retratam características das dimensões de análise organizacional de acordo com os três modelos clássicos de gestão estudados, o patrimonialismo, o burocrático e o gerencial e, mais, o modelo idealizado para as agências reguladoras. Em cada uma das afirmações, os participantes da pesquisa deveriam se posicionar, respondendo o quanto eles concordavam com a existência daquele item na realidade da gestão da agência. Tal grau de concordância foi medido por uma escala do tipo Likert, que variava de 1 a 7, onde o 1 significa plena concordância com a existência da característica e o 7, que significava total discordância com a existência da mesma. Para efeitos

da interpretação dos resultados, a escala foi invertida, de forma que, o 7 passou a significar total concordância e o 1 total discordância.

A discussão dos resultados das questões fechadas do questionário é apresentada considerando-se as médias obtidas para o grau de concordância com a existência dos itens, sendo que tais médias são apresentadas em forma de gráficos e quadros.

O segundo momento das discussões das características das dimensões de análise organizacional envolve a apresentação dos resultados obtidos por meio da análise de conteúdo das questões abertas do questionário, assim como, da entrevista semi-estruturada. Tais resultados são apresentados na forma de mapas cognitivos de categorização.

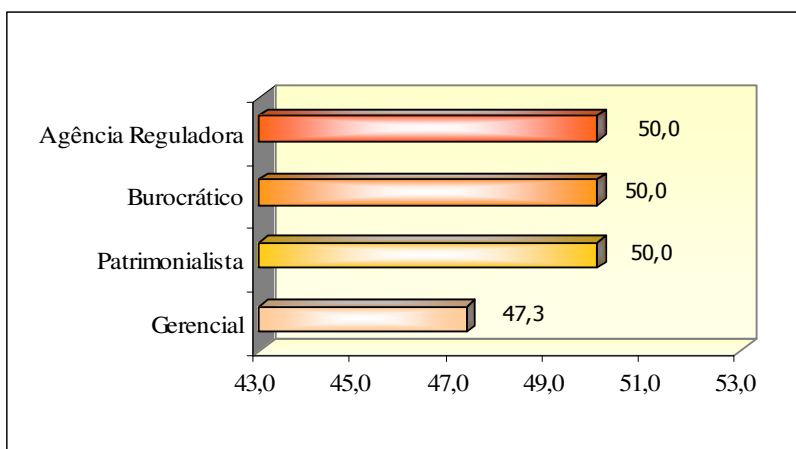
Portanto, as análises do funcionamento da agência foi realizada com base na categorização das dimensões de análise organizacional e, a partir da combinação tanto de dados qualitativos quanto de dados quantitativos.

Na segunda parte, apresenta-se uma configuração do modelo de gestão das agências reguladoras pesquisadas, a partir dos modelos de gestão, agora, considerados enquanto moldados pelas quatro dimensões de análise organizacional, articuladas em conjunto. Para fazer isso, enfatizam-se os resultados das características de acordo com os modelos de gestão, considerando o grau de concordância com a existência de tais características, tanto no plano real como no ideal (o é e o deve ser). Além das informações oriundas do questionário que mediu o grau de concordância exploram-se, também, nessa segunda parte, a categorização dos conteúdos evocados pelos participantes da pesquisa, por meio da entrevista semi-estruturada, relativa aos comentários gerais da ANEEL e ANATEL.

5.1- A CONFIGURAÇÃO DA DIMENSÃO ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Para iniciar a caracterização da estrutura organizacional das agências ANEEL e ANATEL, aborda-se o percentual de pesquisados que responderam “concordar totalmente” e “concordar” com a existência de características estruturais de acordo com o modelo de gestão, conforme mostra o Gráfico 1. Percebe-se, assim, que predominam evidências de uma estrutura organizacional baseada em três modelos principais de gestão. A estrutura organizacional das agências reguladoras pesquisadas combina características dos modelos de gestão burocrático e patrimonialista, na medida em que 50% dos respondentes do questionário concordam com a existência de características próprias destes modelos. Já uma estrutura organizacional baseada no modelo de gestão gerencial foi a que obteve o menor percentual de concordância, (47,3%).

Gráfico 1: Percentual médio dos entrevistados que concordam com a existência de características da estrutura organizacional na realidade das agências, por modelo de gestão



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

Tal percentual de concordância, todavia, não pode ser considerado significativamente diferente ou distante das percentagens obtidas nos demais modelos de gestão. O que se observa, portanto, é que os atores principais envolvidos com a gestão das agências percebem que elas possuem uma estrutura organizacional com características híbridas que combinam concepções dos três modelos de gestão tratados nesta investigação.

De imediato, tal resultado pode auxiliar na explicação de algumas dificuldades de se construir uma identidade para o modo de funcionamento das agências reguladoras.

A literatura tem apontado diversos desafios e dificuldades de uma consolidação do papel das agências reguladoras enquanto uma instituição regulatória do mercado. Apesar dos inegáveis fatores jurídicos, legais e políticos que contribuem para tal indefinição, os fatores de ordem organizacional, estrutural também merecem destaques. Na verdade, múltiplos fatores acabam formando um conjunto sistêmico de indefinições que se inter-relacionam e se interinfluenciam tornando a análise do funcionamento das agências reguladoras bastante complexa. Neste sentido é difícil identificar se uma falta de orientação mais clara na forma como elas se estruturam é mais causa ou mais efeito dos demais problemas enfrentados pelas agências reguladoras. No entanto, sabe-se que a estrutura organizacional tanto pode ser um facilitador quanto uma barreira para o atingimento dos objetivos organizacionais.

Para avançar no entendimento do que essas evidências significam pode-se recorrer às informações contidas no Quadro 12, na página a seguir. Tal quadro ilustra a média do grau de concordância com a existência de cada uma das características estruturais, segundo o modelo de gestão. Neste sentido, podem-se visualizar aquelas características julgadas com o maior e com o menor grau de concordância sobre as existências delas na realidade das agências.

Assim sendo, é possível afirmar que as agências reguladoras estão estruturadas de forma patrimonialista quando as decisões e o controle da organização estão fortemente centralizadas na figura de seu principal dirigente. Há também uma estrutura burocrática na

Quadro 12: Média de concordância da existência real de características estruturais nas agências reguladoras, segundo o modelo de gestão

Modelos	Características	Média concordância
Patrimonialista	O gestor principal desta agência é quem deve controlar o funcionamento da agência reguladora.	4,7
	O gestor principal desta agência é quem deve tomar as decisões mais importantes em relação ao funcionamento da agência reguladora.	4,7
	Uma agência reguladora deve ser uma organização pouco complexa, sem funções especializadas.	3,8
	Uma agência reguladora deve ser uma organização com procedimentos e normas pouco formalizados.	3,7
Burocrático	Alto grau de formalização com normas e procedimentos detalhadamente definidos são necessários para padronizar os processos existentes nesta agência reguladora.	4,6
	Para funcionar de maneira adequada esta agência reguladora deve ter muitos níveis hierárquicos.	3,1
Gerencial	É importante que esta agência reguladora tenha a formalização e o detalhamento somente dos seus processos mais gerais, das suas metas e resultados.	4,0
	Esta agência reguladora deve ter departamentos com uma estrutura hierárquica horizontalizada, flexível e descentralizada.	3,6
Agências Reguladoras	Esta agência reguladora deve ter uma hierarquia horizontalizada e descentralizada.	4,2
	Esta agência reguladora deve ter uma estrutura organizacional de acordo com os seus processos.	3,8

Fonte: Construção própria com base no questionário e informações tratados pelo SPSS

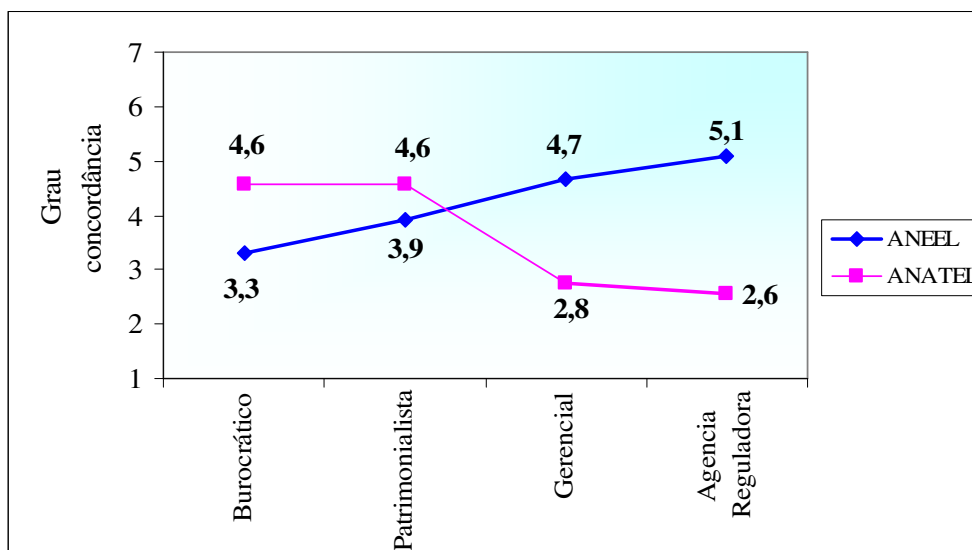
medida em que existe um alto grau de formalização com normas e procedimentos inerentes ao funcionamento da agência reguladora. Apresenta, ainda, algumas características estruturais com decisões e controle mais horizontalizados e descentralizados, denotando adoção de concepções próprias do modelo preconizado para a gestão das agências reguladoras. Além disso, pode-se dizer que, existe um grau de formalização e detalhamento somente nos processos mais gerais envolvendo metas e resultados organizacionais, embora esta seja uma característica estrutural percebida como a que menos predomina quando comparada com as demais.

Após a apresentação dos resultados levando-se em conta as agências consideradas em conjunto, passa-se, a seguir, a descrever os resultados obtidos por cada uma das agências pesquisadas.

Ao se analisar comparativamente as informações relativas às agências reguladoras pesquisadas podem-se encontrar resultados mais claramente diferenciados entre elas. Conforme ilustra o Gráfico 2, pode-se perceber uma predominância das características da estrutura organizacional da ANATEL mais moldada segundo as concepções do modelo de gestão burocrático e patrimonialista. Assim, por consequência, há uma menor incidência da estrutura organizacional com características dos modelos gerencial e da agência reguladora.

Já a ANEEL, com base no grau de concordância observado, estrutura-se de forma menos burocratizada e patrimonialista, predominando então, as características estruturais mais voltadas para os modelos de gestão gerencial e o idealizado para a agência reguladora.

Gráfico 2: Grau de concordância com a existência de características da estrutura organizacional na realidade das agências por modelo de gestão e por agência



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

Após as análises e discussões das questões fechadas do questionário, passa-se a explorar os dados das questões abertas do questionário e das entrevistas aplicadas junto aos participantes da pesquisa nas agências reguladoras ANEEL e ANATEL.

Conforme se visualiza nos Mapas 6 e 7, a seguir, (sobre a estrutura organizacional da ANEEL e ANATEL) os conteúdos evocados pelos participantes da pesquisa nas agências investigadas, denotam uma clara coerência com as informações de natureza quantitativa. Neste sentido, a principal coerência identificada é a predominância das características do modelo de gestão burocrático na ANATEL e a presença de mais características voltadas ao modelo gerencial e da agência reguladora na ANEEL. Nesses mapas, tais evidências são identificadas a partir da quantidade de categorias/idéias que foram agrupadas e classificadas nos modelos de gestão burocrático, gerencial e da agência reguladora. É interessante observar que a categorização dos conteúdos relativos à estrutura organizacional das agências pesquisadas foi realizada agrupando-se as características do modelo de gestão gerencial e da agência reguladora formando uma só dimensão. Isto porque, diferentemente dos conteúdos mais estruturados que foram apresentados nos questionários, nas respostas dos atores pesquisados, geralmente não foi possível estabelecer uma diferenciação clara entre as idéias/categorias identificadas dificultando assim, uma classificação mais específica destas em todos os modelos estudados.

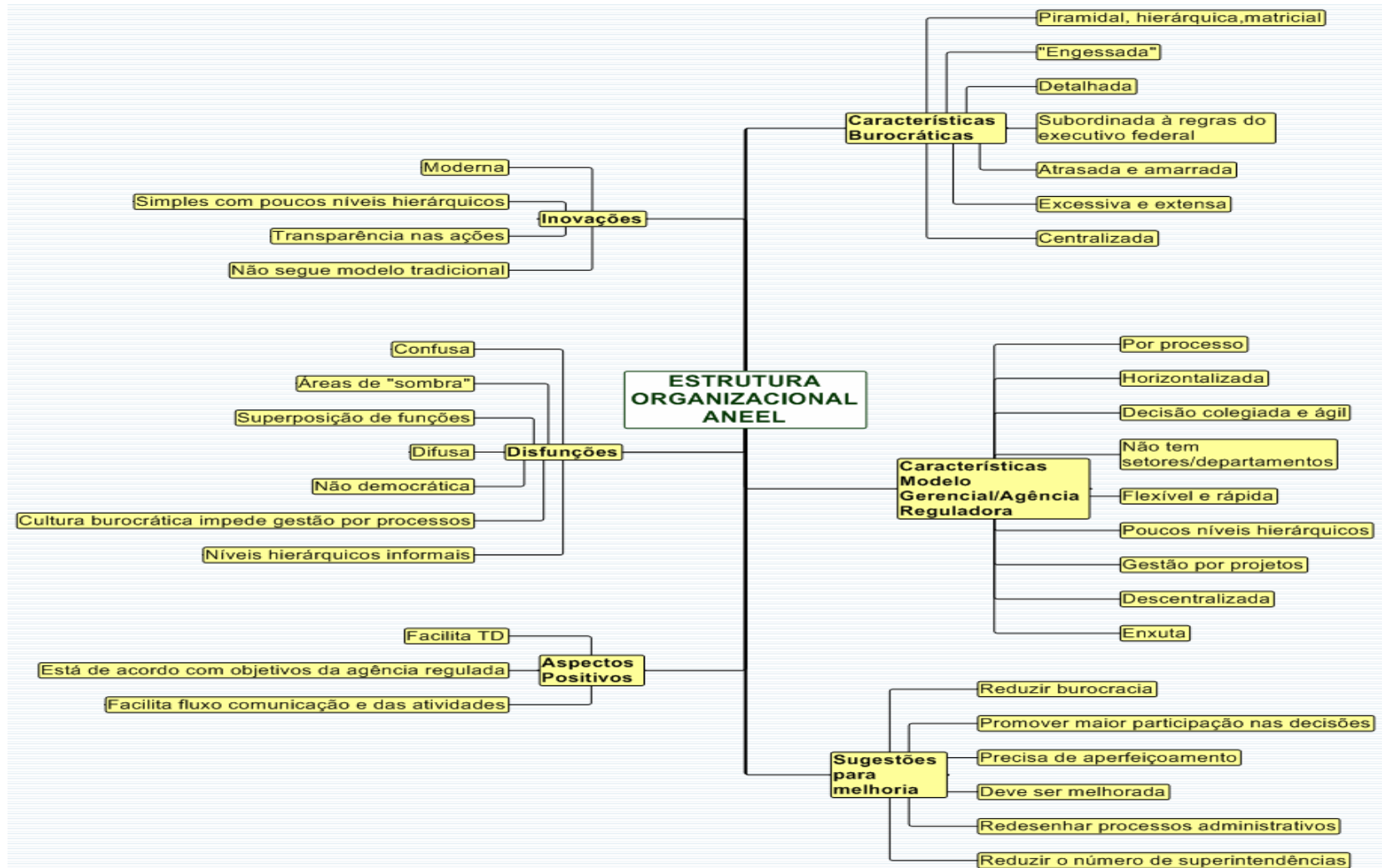
Outro aspecto interessante de se observar, ao se comparar os mapas da estrutura organizacional da ANEEL e ANATEL é que, na ANATEL, há uma percepção mais clara dos aspectos negativos que uma estrutura predominantemente burocrática provoca no funcionamento da agência, como por exemplo, a percepção de que a agência está “amarrada” à legislação e subordinada ao arcabouço jurídico do passado, pertencente ao antigo sistema TELEBRAS, de que na agência todo mundo é jurássico, ou seja, adotam práticas não-usuais no atual contexto da administração pública, e a falta de inovação. Já na ANEEL, apesar da

identificação de algumas disfunções (como a falta de clareza e a superposição de suas funções convivendo conjuntamente com umas culturas burocráticas arraigadas, provocadas pela atual configuração da estrutura da agência), os pesquisados não fizeram referências aos aspectos negativos de tais disfunções estruturais.

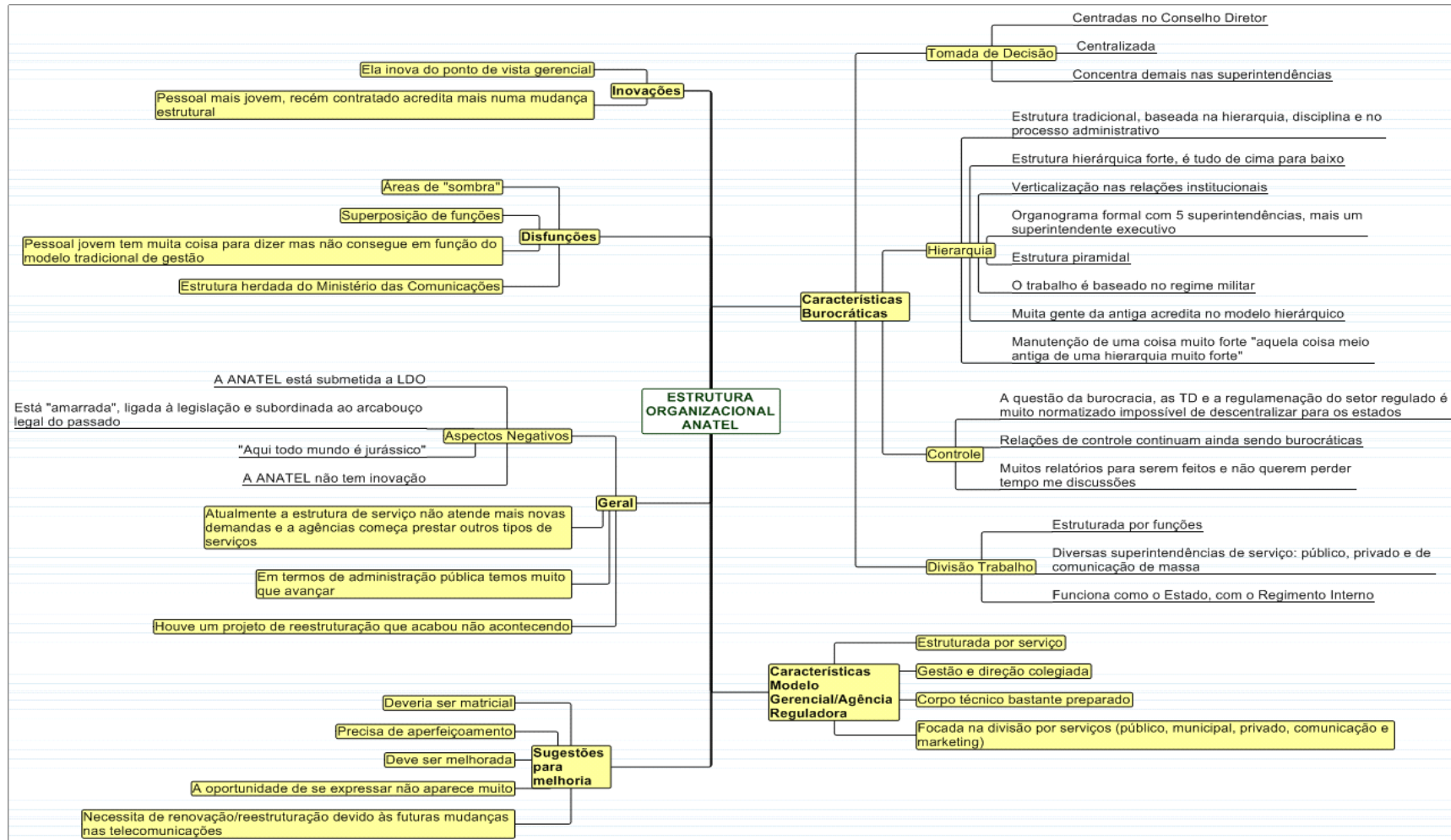
Por outro lado, é interessante observar, também, a existência de comentários em relação aos impactos positivos (como tomada de decisão ágil e um maior fluxo da comunicação e das atividades da agência) facilitadas pela atual estruturação da ANEEL, no que se refere ao funcionamento da agência, fato que não ocorreu na análise dos conteúdos evocados em relação à estruturação da ANATEL. As inovações (no caso da ANEEL com estrutura organizacional simples, transparência nas ações, etc) mencionadas, também, fortalecem as diferenciações evidenciadas na forma como se estruturam as duas agências reguladoras. Nesse sentido, uma estruturação mais voltada para o modelo gerencial e da agência reguladora parece provocar a percepção de que na ANEEL está ocorrendo um processo mais intensivo de inovação estrutural representado pela adoção de práticas gerenciais e organizacionais consideradas mais voltadas para o modelo ideal proposto para o funcionamento de uma agência reguladora.

Coerentemente, na ANATEL, onde predomina um modelo mais tradicional de estruturação organizacional, a inovação é percebida muito mais como um potencial fenômeno a ser implementado pela organização. Tal observação pode ser inferida na medida em que há uma percepção mais contundente dos efeitos negativos de uma estruturação burocrática cuja mudança de modelo está colocada sob a responsabilidade do pessoal mais jovem e dos recém-contratados pela agência.

Mapa 6: Estrutura organizacional da ANEEL



Mapa 7: Estrutura Organizacional da ANATEL



Apesar de se encontrar em estágios diferenciados em relação ao seu modelo estrutural, os participantes da pesquisa das duas agências percebem, de forma destacada, a necessidade de se promover melhorias na forma como as agências se estruturam, expressando idéias e sugestões de conteúdo semelhante. Nesse sentido, referem à necessidade de uma reestruturação organizacional com o objetivo de reduzir a burocracia, os níveis hierárquicos e adotar um sistema estrutural que permita maior participação de todos níveis organizacionais no processo de tomada de decisão. Assim, foi evocado pelos pesquisados da ANATEL que havia um projeto de reestruturação organizacional voltado para a superação de dificuldades gerenciais, organizacionais e da própria estrutura organizacional da agência. No entanto, na opinião de um dos pesquisados o referido projeto de reestruturação não conseguiu sair do plano formal para a prática, tendo em vista as resistências culturais, políticas e comportamentais da grande maioria dos servidores da ANATEL. Tais resistências podem ser identificadas, na opinião de um dos pesquisados, como o medo do “novo”, a possibilidade de perda de poder institucional de alguns membros das equipes, a exigência de qualificação profissional e perfil para as áreas reestruturadas que forçariam alguns servidores da agência a voltar para os “bancos” da faculdade. Ou seja, o projeto exigiria um amplo processo de requalificação profissional e, no entanto, a maioria dos servidores não estava disposta a realizar este sacrifício. Por esses argumentos, o projeto de reestruturação foi inviabilizado⁶.

É interessante notar também, que em ambas as agências reguladoras aparecem idéias de natureza contraditórias. Assim, por exemplo, embora na ANEEL predomine as idéias caracterizando a sua estrutura como sendo horizontalizada, com poucos níveis hierárquicos, flexível, rápida, descentralizada e “enxuta”, idéias referindo-se a uma estrutura piramidal hierárquica, engessada, atrasada, excessiva e centralizada, também foram evocadas. Na ANATEL, tal contradição aparece com menor intensidade, e está centrada na percepção da

⁶ Na ocasião da coleta de dados na ANATEL teve-se acesso às detalhes do projeto de reestruturação organizacional sob a responsabilidade de uma das superintendências.

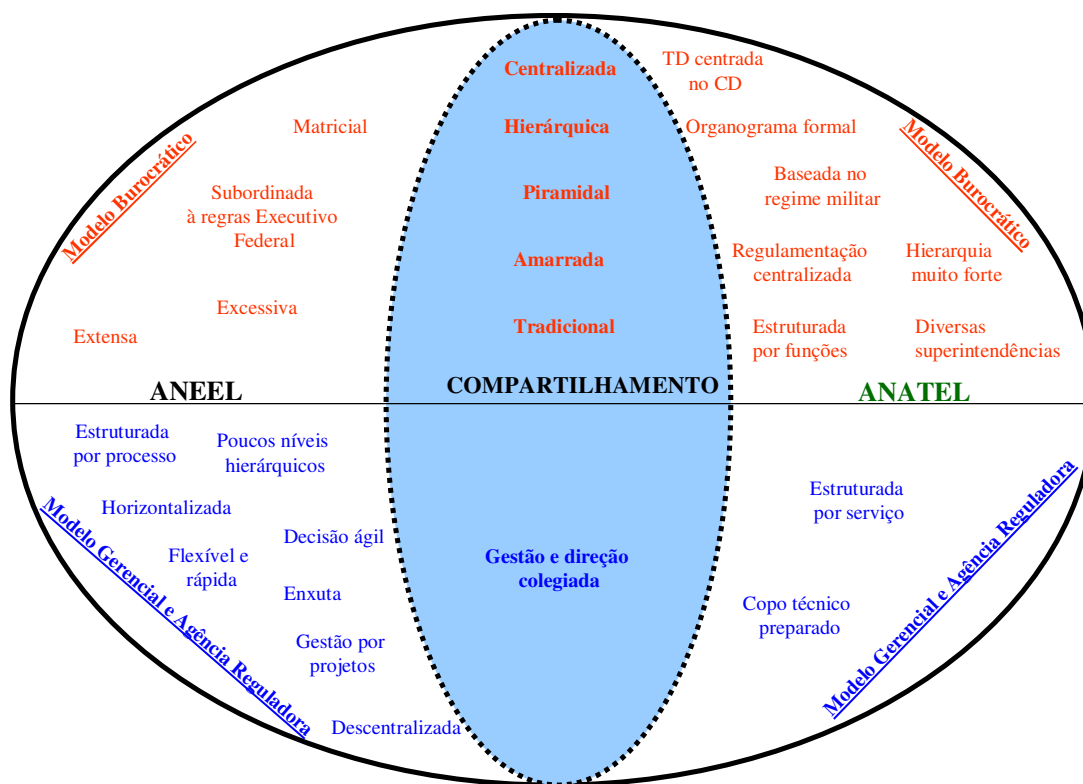
forma como a agência divide as suas funções. Assim, por exemplo, há relatos de que ela se estrutura de forma tradicional, hierárquica, por funções através de um organograma formal, ao mesmo tempo em que, percebe-se também, uma estruturação por serviços baseada na direção e gestão colegiada. Talvez, tais elementos ajudam a afirmar que diante destas características encontradas tanto na ANEEL quanto na ANATEL, infere-se que se tratam de agências reguladoras cujo modelo de gestão é híbrido na medida em que contempla elementos dos modelos de gestão pesquisados, o patrimonialista, o burocrático, o gerencial e da agência reguladora.

Em suma, de acordo com as características da estrutura organizacional, percebe-se que a ANEEL guarda mais elementos do modelo gerencial e de agência reguladora enquanto que na ANATEL há uma maior prevalência de características burocráticas, apesar de contar também com poucos elementos dos modelos de gestão gerencial e da agência reguladora.

Na Figura 5, a seguir, observam-se as características segundo os modelos de gestão mostrando como elas são compartilhadas ou não entre as agências reguladoras.

Tais características denotam que nas agências pesquisadas, a existência de uma centralização burocrática, uma estrutura hierárquica e piramidal, aliada a uma gestão “amarrada” e tradicional, são fortes componentes que configuram a estrutura organizacional na ANEEL e ANATEL. Verificam-se também, embora com menor intensidade alguns elementos característicos do modelo burocrático na ANEEL como uma estrutura matricial subordinada às regras do executivo federal, até certo ponto extensa e excessiva. Já, na ANATEL, tais elementos burocráticos são visualizados através da constatação da existência de um maior número de características burocráticas como tomada de decisões centradas no conselho diretor, organograma formal, regulamentação centralizada dentre outras.

Figura 5: Características estrutura organizacional por agência pesquisada



Fonte: Construção própria com base em entrevista semi-estruturada

Um aspecto que chama a atenção na análise da estrutura organizacional é que a ANEEL e ANATEL compartilham apenas duas características dos modelos gerencial e da agência reguladora: a gestão e a direção colegiada. De forma bastante coerente a Figura 5 ilustra que a ANEEL avançou mais na questão do modelo gerencial e da agência reguladora possuindo maior número que elementos característicos do modelo burocrático. Por outro lado, na ANATEL ocorre o contrário. Tudo indica que esta agência permanece predominantemente estruturada no modelo burocrático não avançando de forma significativa para um modelo de gestão gerencial e de agência reguladora.

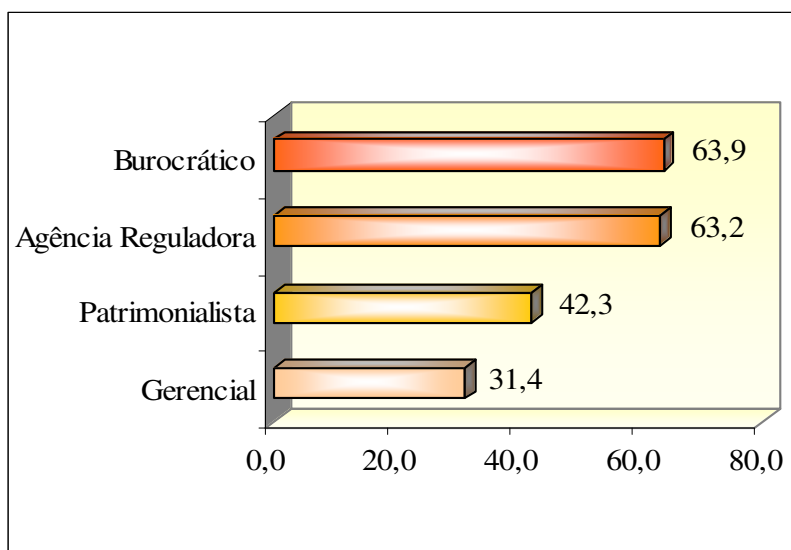
Um dos aspectos que mais chama a atenção e em certa medida é contraditório, refere-se à estrutura organizacional da ANEEL e ANATEL. Por um lado, essas agências reguladoras indicam adotar formas colegiadas e participativas de gestão, e por outro, elas apresentam um

quadro estrutural fortemente centrado no modelo de gestão burocrático. Embora, essa característica se apresenta de forma mais enfática na ANATEL ambas as agências encontram dificuldades em conseguir implementar um modelo de gestão mais participativo. Talvez uma explicação para esse fato seja a natureza burocrática das organizações do setor público brasileiro e a forte cultura e herança herdadas do modelo tradicional de gestão pública, aquele centrado na rigidez de procedimentos típico do modelo de gestão burocrático. Pressume-se que a ANEEL por ser permeada por um contrato de gestão e estar mais voltada para a competição nos setores em que ela atua, tenha superado em parte alguns elementos do modelo de gestão burocrático, ao contrário da ANATEL, que observa-se um movimento contrário: de criação e até certo ponto, exacerbação de regras, normas e regulamentos para fazer “andar” a agência reguladora.

5.2- A CONFIGURAÇÃO DA DIMENSÃO ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Conforme as informações contidas no Gráfico 3, que mostra o percentual de respondentes que concordam totalmente e concordam com a existência de características da estratégia organizacional por modelo de gestão, é possível afirmar que os respondentes do questionário concordam que as agências reguladoras pesquisadas utilizam-se mais de estratégias organizacionais baseadas nos modelos de gestão burocrático (63,9) e da agência reguladora (63,2). Ao mesmo tempo, pode-se observar que estratégias organizacionais do modelo gerencial (31,4) e patrimonialista (42,3) são utilizadas menos freqüentemente pelos gestores das agências.

Gráfico 3: Percentual médio de entrevistados que concordam com a existência de características de estratégia organizacional na realidade da agência por modelo de gestão



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

O Quadro 13, a seguir, oferece uma visão do grau de concordância obtido por cada uma das características da estratégia organizacional segundo os modelos de gestão. Neste sentido, pode-se perceber que, as agências reguladoras utilizam-se, mais significativamente, de estratégias de caráter burocrático, pois, as decisões neste nível ficam a cargo daqueles que estão hierarquicamente no topo da direção da agência reguladora.

Além desta, uma outra estratégia considerada importante e bastante utilizada no gerenciamento das agências reguladoras pesquisadas é a ênfase na definição dos processos de gestão, das legislações e dos contratos o que confere uma ação considerada importante para o delineamento do modelo da agência reguladora.

Quadro 13: Média do grau de concordância com a existência de características de estratégia na realidade das agências por modelo de gestão

Modelos	Características	Média concordância
Patrimonialista	As definições das normas e legislações da regulação devem ser feitas pelas próprias agências reguladoras.	4,4
	As decisões do dirigente principal desta agência reguladora devem ser acatadas por todos os envolvidos	4,2
	Os planos estratégicos desta agência reguladora devem ser permanentes e alterados apenas eventualmente.	3,7
	A definição do plano estratégico desta agência deve estar a cargo do dirigente principal da agência reguladora.	3,6
Burocrático	A definição e as decisões do plano estratégico desta agência reguladora devem ficar a cargo dos ocupantes dos cargos hierarquicamente superiores.	5,2
	Alterações dos planos estratégicos devem ser feitas quando houver mudanças nas normas e legislação nesta agência reguladora.	4,4
Gerencial	O plano estratégico desta agência reguladora deve ser definido pelos seus principais tomadores de decisão internos e externos.	3,6
	Deve haver constante revisão dos planos e estratégias desta agência reguladora a fim de que ela possa alcançar os seus resultados objetivos.	3,7
	O plano estratégico desta agência reguladora deve ser definido pelos seus principais tomadores de decisão internos e externos.	3,6
Agências Reguladoras	A definição dos processos de gestão, das legislações e dos contratos são fundamentais para o funcionamento desta agência reguladora.	4,9
	Uma revisão e reajustamento do plano estratégico desta agência reguladora devem ser feitos quando ocorrem alterações do mercado do setor regulado.	4,4
	A definição do plano estratégico desta agência reguladora envolve negociação e conflito entre os diversos agentes internos e externos (outras agências reguladoras, governo, empresas, concessionárias, sociedade, etc).	4,0

Fonte: Construção própria com base no questionário tratado pelo SPSS

Observa-se, também, que, ao definir suas normas e legislações da regulação apenas com a participação de seus integrantes internos as agências reguladoras tendem a adotar estratégias voltadas a um modelo patrimonialista de gestão. Todavia, ao buscar a constante revisão de seus planos e estratégias, evidenciando assim, uma visão dinâmica dos seus processos de gestão, as agências reguladoras parecem incorporar concepções mais apropriadas a um modelo de agência reguladora.

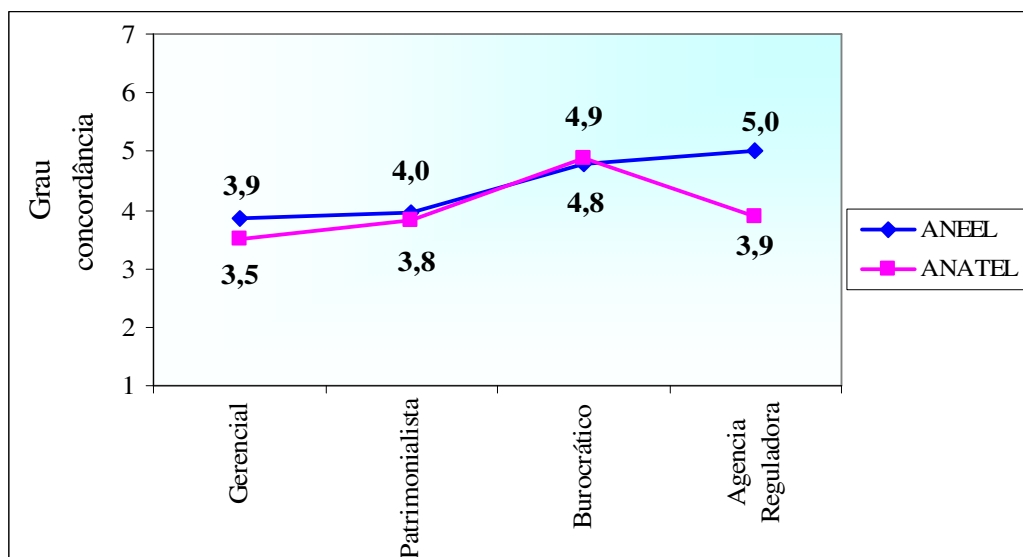
A definição estratégica de uma organização retrata como ela pensa na identificação de sua postura e visão de futuro, suas metas e objetivos de longo prazo.

Idealmente, pensar o futuro da agência reguladora envolve a participação de diversos segmentos e instituições que fazem parte da política regulatória e do setor regulado. Neste sentido, tudo indica que a ANEEL e ANATEL caminham nessa direção quando elas se preocupam em definir e pensar estrategicamente os seus processos de gestão, a legislação e os contratos.

No entanto, ao não possibilitar uma discussão mais ampla, tanto interna como externamente, deixando esse planejamento à cargo apenas daqueles considerados tecnicamente mais preparados, elas acabam se voltando mais para os aspectos burocráticos de gestão. Isto pode, então, dificultar a interação necessária com o seu ambiente externo, debilitar a identificação de cenários que podem ser mais importantes para o setor regulado, transformando as agências reguladoras ANEEL e ANATEL em organizações predominantemente executoras de legislações e normas tirando de cena o seu aspecto principal de mediar, regular, fiscalizar, aplicar a legislação e zelar pelos interesses dos usuários.

Ao se comparar a forma como as duas agências definem suas estratégias de acordo com o modelo de gestão (mostradas no Gráfico 4) pode-se perceber semelhanças e diferenças entre elas. Assim, elas atuam de forma semelhante, pois os participantes da pesquisa consideram que elas adotam, atualmente, estratégias de gestão que se baseiam menos no modelo gerencial e patrimonialista e mais nos modelos burocrático e da agência reguladora. Tal semelhança, no entanto, não esconde uma sutil diferenciação entre o uso da abordagem gerencial entre as agências. Desta forma, a ANEEL aplica mais um modo de gestão gerencial na definição de suas estratégias.

Gráfico 4: Grau concordância com a existência de características da estratégia organizacional na realidade da agência, por modelo de gestão e por agência



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

A maior diferença é encontrada na utilização de estratégias com base no modelo da agência reguladora. Neste sentido, a ANEEL parece adotar estratégias mais condizentes com aquilo que apregoa o modelo de gestão ideal da agência, denotando um entendimento mais próximo dos pressupostos de tal modelo.

A seguir exploram-se as análises e discussões das questões abertas do questionário e das entrevistas aplicadas junto aos participantes da pesquisa nas referidas agências reguladoras.

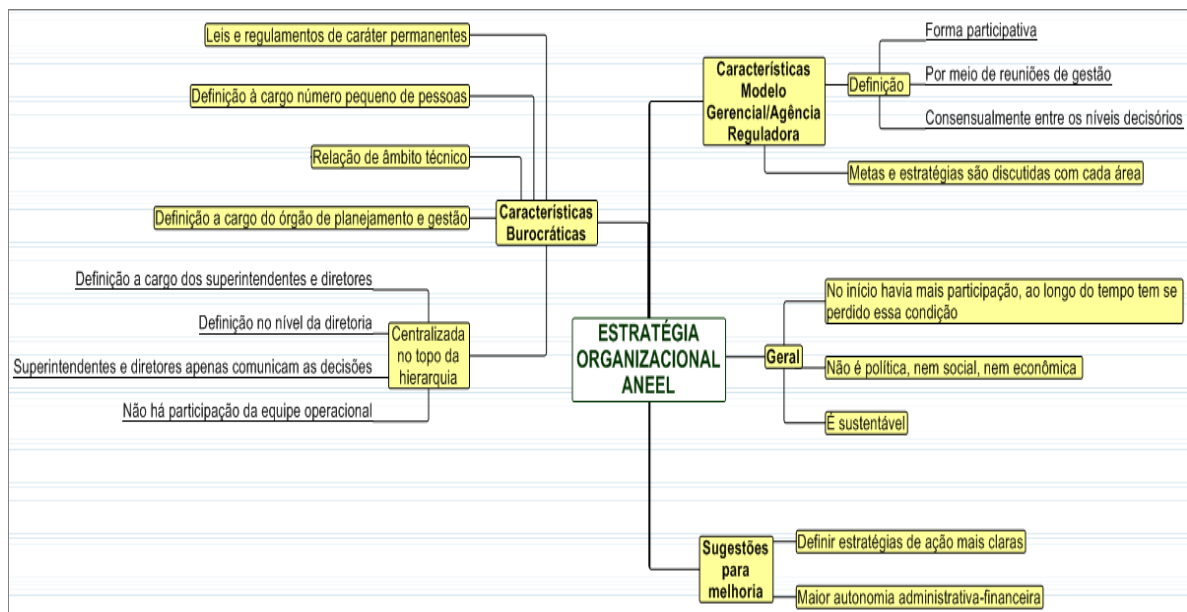
Embora não se possa identificar o mesmo nível de coerência entre os dados qualitativos e quantitativos ocorridos na dimensão da estrutura organizacional, é possível perceber a confirmação de uma tendência na forma como a ANEEL e ANATEL definem suas estratégias organizacionais. Nesse sentido, duas observações chamam a atenção.

A primeira delas, é que ambas as agências reguladoras utilizam estratégias organizacionais mais congruentes com o modelo burocrático. Assim, a definição das

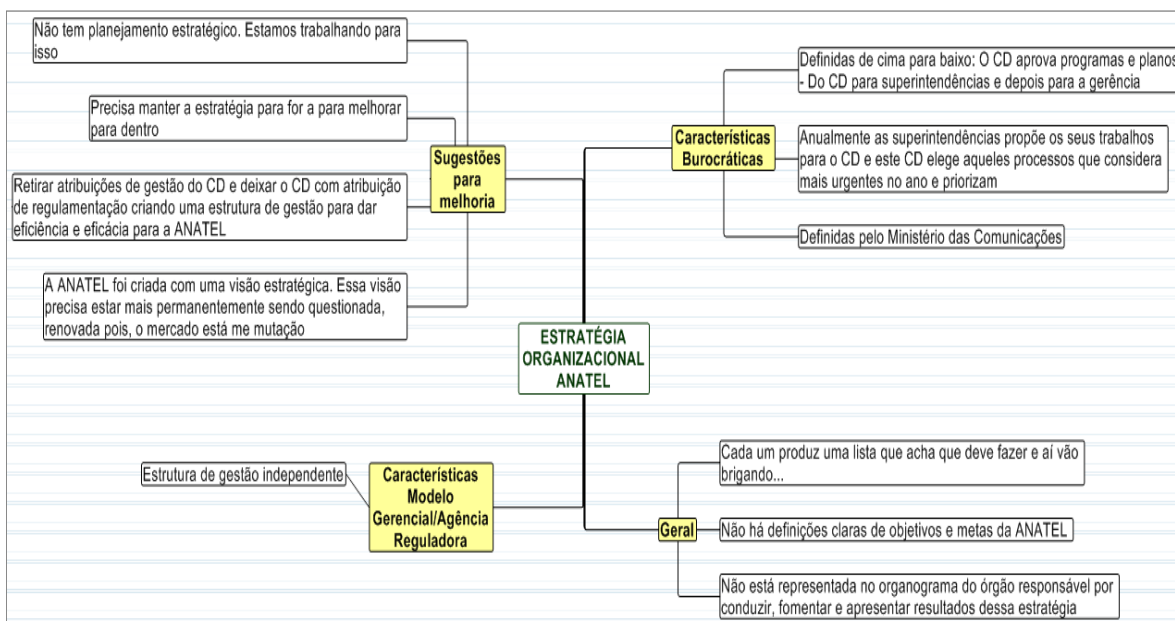
estratégias está centralizada no topo da hierarquia das agências reguladoras limitando significativamente a participação da equipe operacional.

A segunda observação é que, apesar dessa tendência mais geral, na ANEEL há também uma percepção de que a definição da estratégia inclui alguns mecanismos que possibilitam uma participação mais abrangente ao se referirem, por exemplo, que as metas e as estratégias são discutidas com cada área por meio de reuniões de gestão.

Mapa 8: Estratégia organizacional da ANEEL



Mapa 9: Estratégia Organizacional da ANATEL

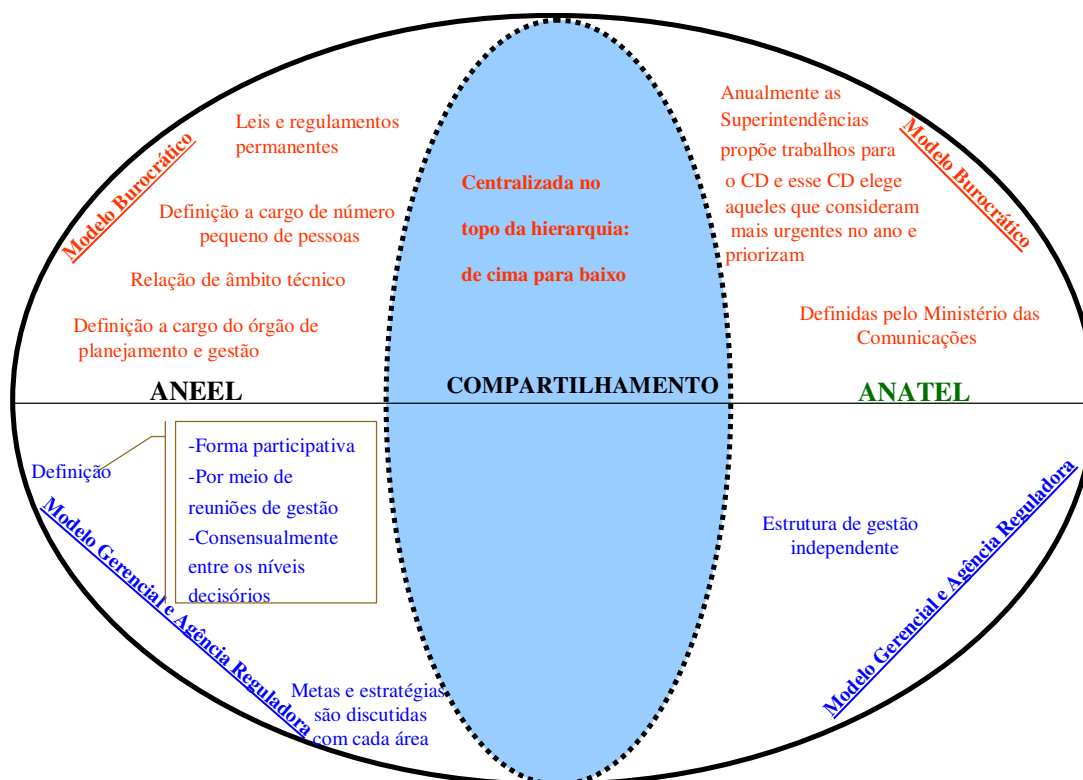


No entanto, o mesmo parece não ocorrer na ANATEL, pois, não há relatos indicando a presença de mecanismos mais participativos na definição de suas estratégias. Ao contrário, as evocações referem-se a estratégias definidas de cima para baixo (*top down*) com forte vinculação às políticas definidas pelo Ministério das Comunicações. Assim, tanto a natureza dos conteúdos apresentados nos Mapas 8 e 9, quanto os dados resultantes do questionário estruturado (mostrados no Gráfico 4 da pág. 169), permitem inferir que ambas as agências reguladoras adotam estratégias predominantemente voltadas para o modelo burocrático, com a diferença de que na ANEEL o maior espaço concedido para a participação na definição das suas estratégias denota que ela situa-se num patamar um pouco mais próximo do modelo de gestão gerencial e da agência reguladora quando comparada a ANATEL. Talvez esse maior nível de participação e a sua proximidade com o modelo ideal de agência reguladora, seja o resultado de uma política de gestão onde a competição e o contrato de gestão entre a ANEEL e o MME dá maior ênfase nas ações pró-ativas e voltadas para o atendimento do mercado e a defesa dos interesses dos usuários de forma mais articulada com o ambiente externo.

Diferentemente do que ocorre na ANATEL, essa agência praticamente não possui cultura nem valores voltados para uma flexibilização e articulação com o ambiente externo na medida em que ela está fortemente centrada em valores burocráticos e de seu marco regulatório. Talvez, herança da cultura, da política e do tipo de administração utilizado pelo regime militar.

Na Figura 6, a seguir, pode-se visualizar quais características são compartilhadas pelas duas agências, assim como, aquelas que são específicas de cada uma das agências. Tais características são classificadas, na Figura 6, de acordo com o modelo a que pertence.

Figura 6: Características estratégia organizacional por agência pesquisada



Fonte: Construção própria com base na entrevista semi-estruturada

Tais características da ANEEL denotam que as estratégias da agência seguem mais os pressupostos burocráticos internos à gestão da agência do que na ANATEL, onde as estratégias ou são definidas diretamente pelo Ministério das Comunicações ou em reuniões e

trabalhos onde as superintendências repassam para o conselho diretor e daí elegem a prioridade anual da agência.

Um aspecto que chama a atenção é que ambas as agências reguladoras compartilham de uma característica do modelo de gestão burocrático que é a centralização hierárquica da tomada de decisão onde a lógica é de cima para baixo (*top down*). No entanto, quanto ao modelo de gestão gerencial e da agência reguladora, verifica-se que na ANEEL há mais elementos característicos destes modelos que na ANATEL, reafirmando de forma muito coerente, que a ANEEL caminha para a adoção de formas mais participativas e públicas de gestão e decisão consentâneas com os modelos de gestão gerencial e da agência reguladora.

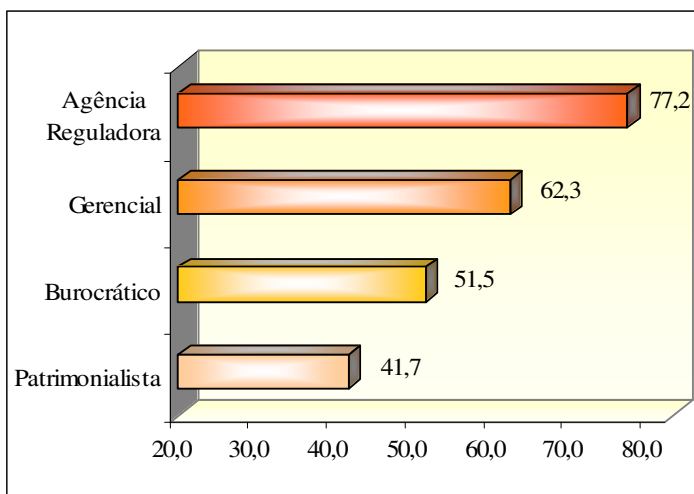
Sintetizando a dimensão estratégica das agências reguladoras, evidencia-se que a ANEEL, apesar de contemplar valores burocráticos, possui lacunas que são preenchidas por movimentos de participação e discussão dentro da agência, enquanto que na ANATEL, há uma maior predominância de valores burocráticos, com raros mecanismos de participação e discussão das políticas e estratégias organizacionais.

5.3- A CONFIGURAÇÃO DA DIMENSÃO RELAÇÃO COM O AMBIENTE NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A análise da natureza das relações ambientais mantidas pelas agências reguladoras são expostas no Gráfico 5, a seguir. Nele pode-se observar o percentual médio de pesquisados que “concordam totalmente” ou “concordam” com a existência de características da relação com o ambiente na realidade das agências, por modelo de gestão.

Assim, é possível inferir que as agências reguladoras pesquisadas adotam um tipo de relação com os seus ambientes externos tomando como base os pressupostos característicos do modelo concebido para as agências reguladoras. Neste sentido, tudo indica que nesta

Gráfico 5: Percentual médio entrevistados que concordam com a existência de características de relação com ambiente organizacional na realidade da agência, por modelo de gestão



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

dimensão de análise há uma forte incorporação dos valores designados como ideais para moldar a forma como as agências mantêm relações com o ambiente externo. É possível perceber, ainda, que há a presença de relações ambientais próprias de todos os demais modelos de gestão aqui considerados, tendo em vista que mesmo o modelo percebido como o menos presente na forma como as agências reguladoras estabelecem seus contatos externos, o patrimonialista, ainda assim, há um nível consideravelmente importante de concordância de sua existência (41,7%). Portanto, mesmo evidenciando uma tendência significativa em adotar o modelo de gestão da agência reguladora para esta dimensão de análise, mais uma vez, constata-se uma combinação de características de todos os modelos.

Um outro ponto importante que deve ser considerado do ponto de vista da concepção das agências reguladoras é a sua própria gênese, pós-processo de privatização, que culminou com a criação de agências reguladoras do setor público de infra-estrutura com uma função quase que impositiva do governo que era a de criar um ambiente confiável e competitivo para

futuros investimentos do setor privado, mediar e regular os setores de infraestrutura considerados estratégicos para o crescimento econômico. Então, ao criarem as agências reguladoras, elas tiveram um papel fundamental que era a de impor-se ao ambiente externo como um ente regulador dos setores de infraestrutura para realizar o processo de regulação. De tudo isso, pode-se inferir que, as agências reguladoras existem porque há uma necessidade urgente e estratégica de se regular e monitorar o ambiente externo através da aplicação da legislação e o cumprimento da política regulatória do setor regulado.

O Gráfico 6 permite compreender um pouco melhor as características da relação com o ambiente, complementando as informações que foram apresentadas no Quadro 13, mostrado na página 167. Neste sentido, a predominância de uma relação ambiental baseada no modelo preconizado para as agências reguladoras é sustentada principalmente porque os atores-chave no processo de gestão das agências pesquisadas percebem que as agências reguladoras valorizam os contatos com outras organizações, públicas ou privadas, pois consideram que estas influenciam constantemente o funcionamento das agências reguladoras.

Ao devotar uma significativa importância à necessidade de se estar atenta para as mudanças que ocorrem no ambiente externo, pode-se dizer que as agências pesquisadas também adotam formas de relação com o ambiente baseada no modelo gerencial de gestão.

Ao mesmo tempo, o modelo burocrático está presente na caracterização de uma relação ambiental na medida que além dos contatos com outras organizações, há, também, uma priorização dos processos internos e nos objetivos finalísticos da regulação. Neste caso, evita-se que as influências do ambiente externo interfira no cumprimento das normas e regulamentos do setor regulado.

Finalmente é possível identificar relações ambientais mais voltadas ao modelo de gestão patrimonialista. Há uma percepção de que a centralização na definição e execução da política de regulação na figura do principal dirigente da agência reguladora caracteriza

distintivamente o modelo de gestão patrimonialista influenciando desta forma, as tomadas de decisões mais no ambiente interno do que externo à agência reguladora.

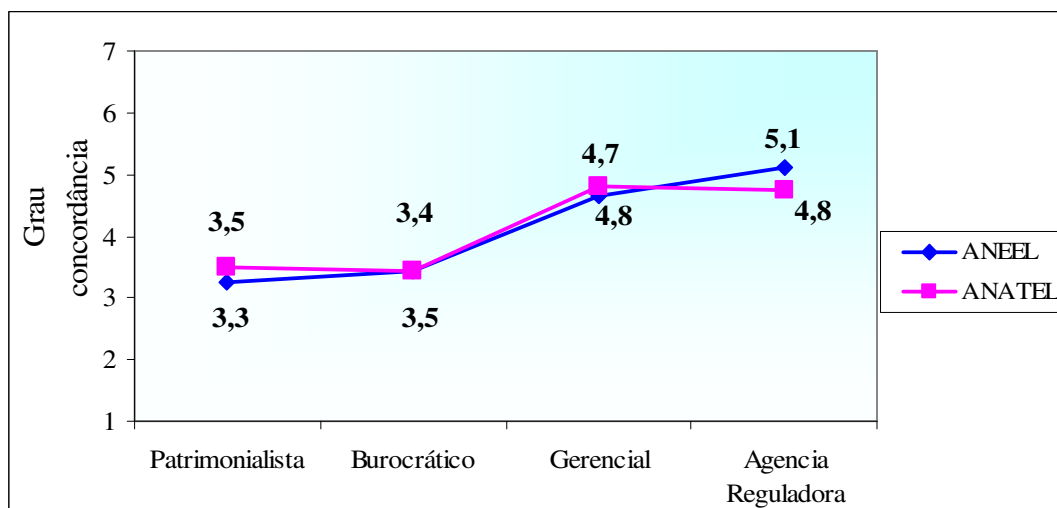
Quadro 14: Média do grau de concordância com a existência de características da relação com o ambiente na realidade das agências, por modelo de gestão

Modelos	Características	Média concordância
Patrimonialista	A definição e as concepções principais que norteiam a regulação desta agência reguladora devem ser de responsabilidade do seu dirigente principal.	3,6
	As políticas norteadoras do funcionamento desta agência reguladora devem ser alteradas apenas quando houver mudanças no seu quadro de dirigentes principais.	3,1
Burocrático	Esta agência reguladora deve priorizar ações que organizem seus processos internos para que a regulação possa ser feita de acordo com as normas e regulamentos.	4,5
	Esta agência reguladora deve alterar suas políticas apenas quando houver mudanças nas normas e procedimentos internos da agência.	2,5
Gerencial	Esta agência reguladora deve estar atenta para as mudanças e demandas da sociedade.	5,2
	Esta agência reguladora deve priorizar o atendimento das necessidades dos cidadãos.	4,1
Agências Reguladoras	Os contatos com todas as organizações que influenciam o funcionamento desta agência reguladora devem ser constantes.	5,1
	É importante que esta agência reguladora priorize o atendimento das necessidades do mercado do setor regulado.	4,9

Fonte: Construção própria com base no questionário tratado pelo SPSS

Analisando comparativamente as agências pesquisadas em relação à configuração da relação ambiental, (Gráfico 6, a seguir) é possível afirmar que elas se utilizam concepções muito semelhantes, sob o ponto de vista dos modelos de gestão. Assim, observa-se uma tendência de se adotar menos uma relação com o ambiente baseada nos modelos patrimonialista e burocrático e mais as voltadas para um modelo gerencial e o concebido para as agências reguladoras. Por outro lado, o Mapa 10 (pág. 179) também mostra que existe uma sutil diferenciação entre as agências na utilização de relações ambientais próprias do modelo preconizado para as agências. Em outras palavras, a ANEEL parece se utilizar um pouco mais

Gráfico 6: Grau concordância com a existência de características da relação com o ambiente na realidade das agências por modelo de gestão e por agência



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

do modelo da agência reguladora ao se relacionar com o seu ambiente externo, quando comparada à ANATEL. Tudo indica assim, que a ANEEL consegue absorver mais plenamente as noções do modelo de agência reguladora no tocante a forma como se relaciona com o seu ambiente externo.

Complementando a apresentação dos resultados oriundos das questões quantitativas passa-se a seguir a descrição dos conteúdos evocados a partir das questões abertas do questionário e da entrevista gravada.

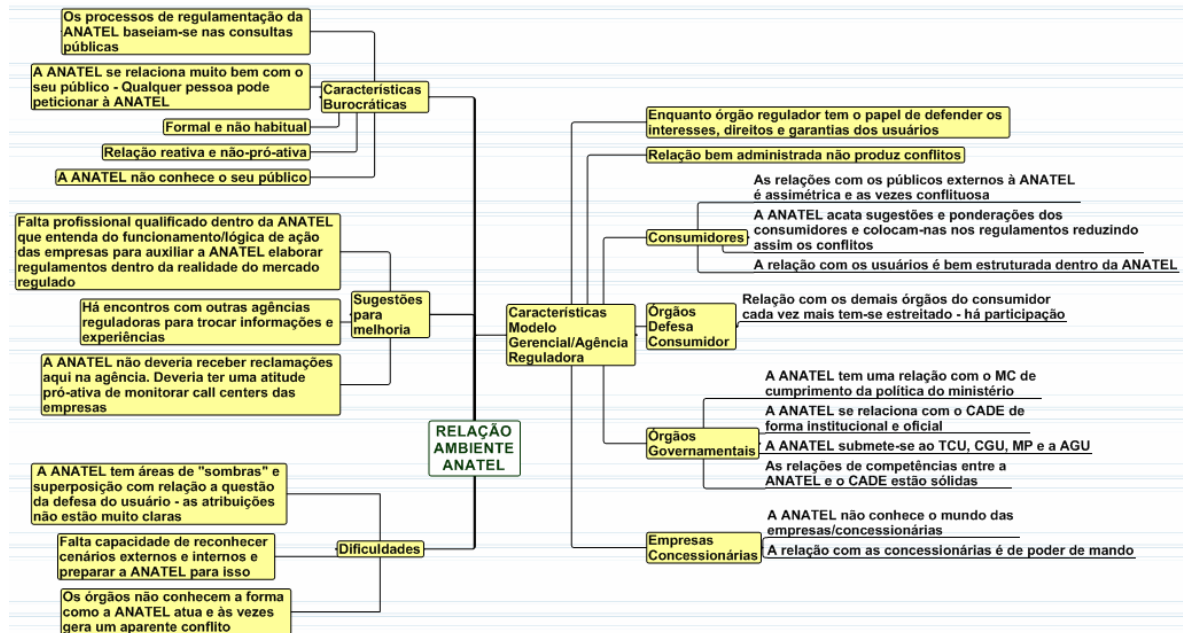
A categorização dos conteúdos evocados a partir das entrevistas e do questionário permite observar que ambas as agências reguladoras valorizam e preocupam-se em manter um relacionamento com os agentes externos que de alguma maneira afetam o seu funcionamento. Isto denota uma característica importante preconizada pelos modelos gerencial e da agência reguladora, ou seja, a consideração da importância do contato constante com os diferentes atores organizacionais externos.

Esta tendência também foi demonstrada nos resultados das questões fechadas do questionário. Assim, conforme o Gráfico 6 (pág. anterior) predominam as relações ambientais moldadas conforme os modelos gerencial e da agência reguladora e, conseqüentemente, menos as influenciadas por um modelo patrimonialista ou burocrático, os quais não são mencionados também nas falas dos entrevistados.

Algumas diferenças significativas entre a ANEEL e ANATEL podem ser identificadas. Na ANATEL existem referências mais reforçadas de que ela não conhece o seu público externo, denotando, portanto, uma característica do modelo burocrático onde a preocupação com as relações externas é menos enfatizada. Isto pode ser observado, por exemplo, quando se evoca a idéia de que a ANATEL não conhece o mundo das empresas concessionárias, e de que, falta profissionais com perfil que entenda do funcionamento e da lógica das empresas que atuam no setor regulado. Além disso, os entrevistados afirmam que a relação com os atores externos é realizada formalmente e não habitual, reativa e não pró-ativa (Mapa 10 a seguir). Tais observações, não são encontradas na ANEEL. Nesse sentido, tudo indica que a ANEEL possui uma visão mais clara de seus diferentes atores externos, pois os principais agentes externos foram mencionados de forma muito específica. o que pode ser visualizado no Mapa 11 (pág. 178)

Portanto, esses argumentos, parecem marcar, definitivamente, a diferença entre a ANEEL e ANATEL. Quanto à dimensão relação ambiente, enquanto a ANEEL situa a sua maior dificuldade no fato de que os agentes externos não conhecem adequadamente o papel da agência reguladora, a ANATEL denota que não tem conhecimento sobre a atuação ambientes externos.

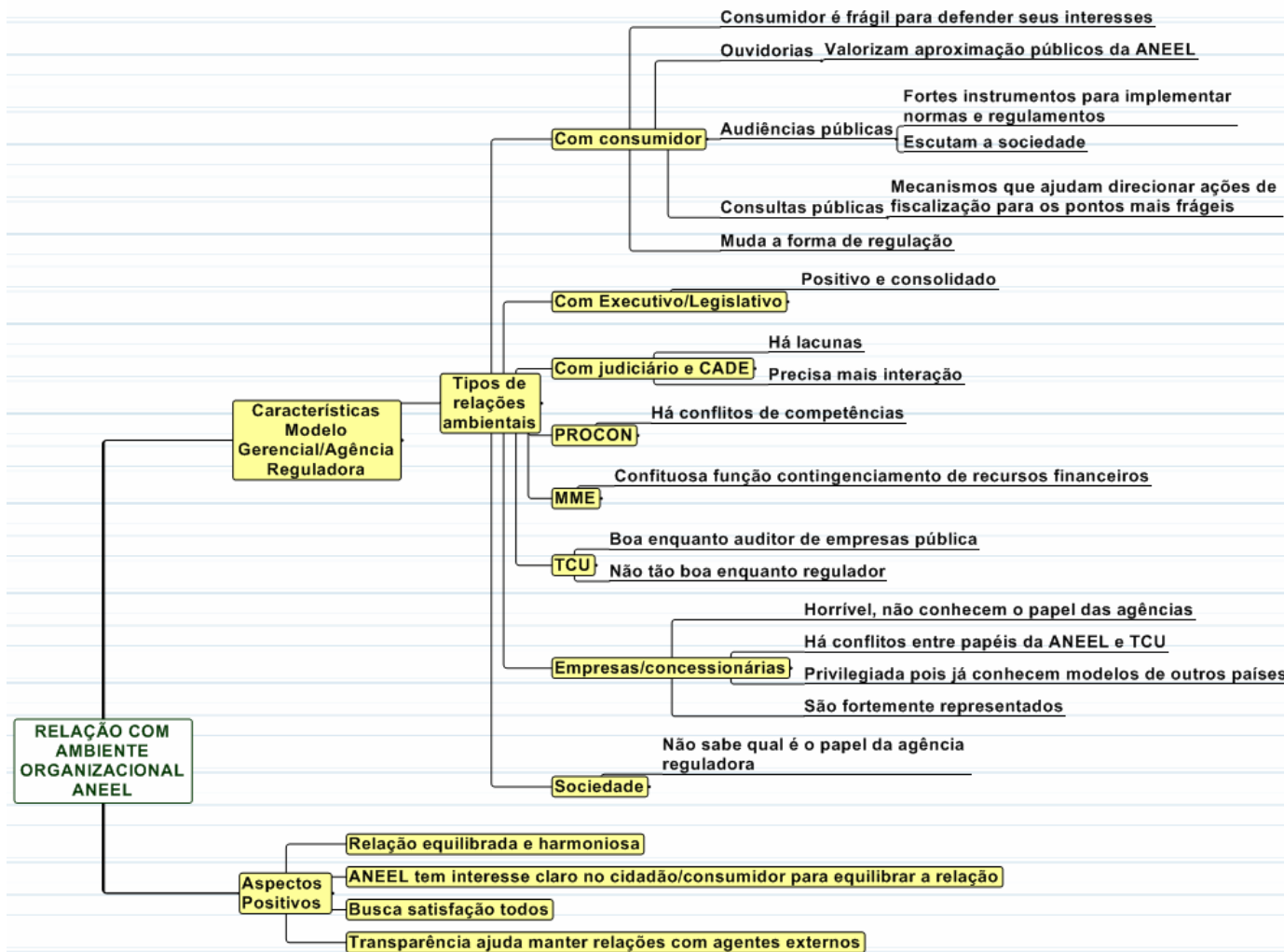
Mapa 10: Relação ambiente da ANATEL



Outro aspecto interessante de se comentar é a questão da assimetria de poder existente entre os diferentes agentes externos às agências reguladoras, ou seja, há uma percepção de que as empresas concessionárias estão mais bem organizadas e aparelhadas do que os consumidores no sentido de defenderem os seus interesses junto às agências reguladoras. Tal questão remete a um problema clássico de regulação que retrata que as empresas privadas e as concessionárias possuem um maior e melhor grau de especialização com relação ao poder público.

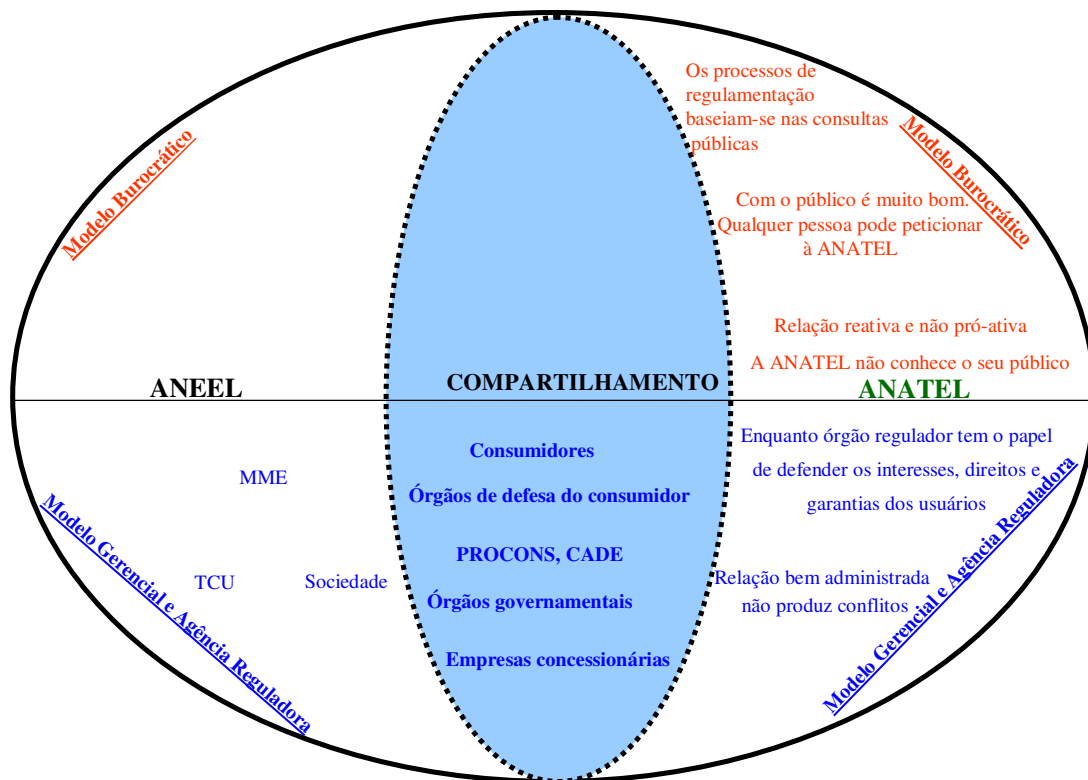
Tal problema parece relacionar-se com a existência de tentativas das concessionárias de, por meios não formalizados e articulações políticas, defender seus interesses e evitar possíveis medidas regulatórias que venham a prejudicar-las.

Mapa 11: Relação ambiente da ANEEL



Na Figura 7, observa-se de que forma os participantes da pesquisa percebem as características da relação com o ambiente em cada uma das agências reguladoras, assim como, é possível perceber, também, o que elas compartilham em termos de características, de acordo com os modelos de gestão. Como na ANEEL há uma predominância maior de características dos modelos de gestão gerencial e da agência reguladora, na Figura 7 torna-se clara a ausência de elementos do modelo burocrático na relação da ANEEL com os atores externos.

Figura 7: Características da relação com o ambiente por agência pesquisada e por modelo de gestão



Fonte: Construção própria com base em entrevista semi-estruturada

Ao contrário do que ocorre na ANEEL, na ANATEL o modelo burocrático está mais presente na configuração da relação da agência com o ambiente externo. Tal modelo de gestão

se materializa quando há uma relação institucional com o público baseada, predominantemente, no respeito às regras formais, ou seja, há uma regulamentação baseada em consultas públicas de caráter mais normativo. Além disso, na ANATEL, evidencia-se uma relação com o público externo do tipo mais reativa, justamente, porque as idéias evocadas pelos participantes, sobre este aspecto, ressaltam a falta de conhecimento dos seus públicos externos.

Observa-se, também, a presença de elementos que caracterizam a relação com o ambiente próprias dos modelos gerencial e da agência reguladora, tanto na ANEEL quanto na ANATEL. Isto significa dizer que há uma preocupação e uma ênfase das duas agências reguladoras em estabelecer uma interface com o ambiente externo. Apesar da existência de algumas sutilezas na forma como tal relação se estabelece, a agência não pode cumprir o seu papel, a não ser por meio de relações ambientais. Portanto, o contato permanente com consumidores, órgãos de defesa do consumidor, PROCON, CADE, empresas concessionárias, dentre outros, é essencial para a sobrevivência das agências, uma vez que eles são os interlocutores-chave no processo de implementação da política regulatória.

A constatação de que a forma como as agências reguladoras estabelecem o contato com o ambiente externo baseada mais num modelo gerencial e da própria agência já era, de certa forma, esperada. Nenhum dos outros modelos de gestão analisados na presente tese, ou seja, o patrimonialismo e o burocrático, têm como premissa fundamental a preocupação com o ambiente externo. Por conseguinte, por se tratarem de modelos considerados de “sistema fechado” (WAHRLICH, 1986) não seria lógico que pudessem caracterizar, de forma significativa, tal dimensão de análise.

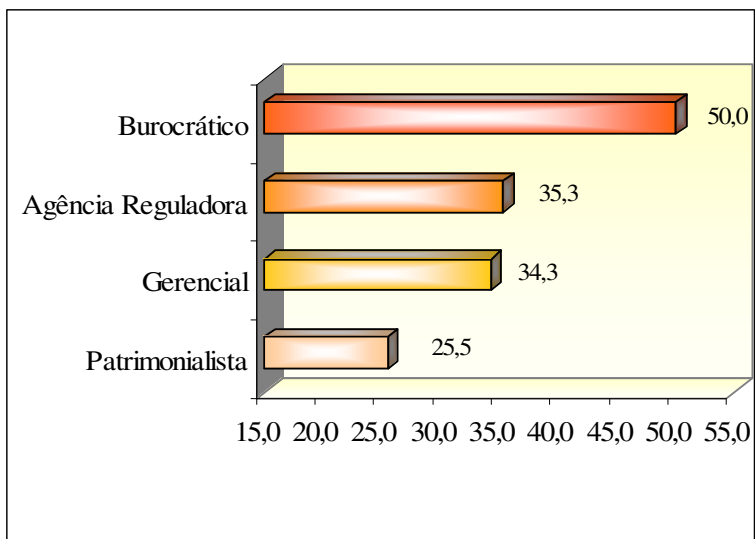
Explorados os resultados referentes à dimensão relação com o ambiente, a seguir, passa-se a descrever como se caracteriza a dimensão política nas agências pesquisadas.

5.4- A CONFIGURAÇÃO DA DIMENSÃO POLÍTICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Para iniciar a descrição dos resultados relativos à caracterização da dimensão política nas agências reguladoras ANEEL e ANATEL, recorre-se ao percentual médio de pesquisados que “concordam totalmente” e “concordam” com a existência real das características da dimensão política segundo o modelo de gestão. Tais resultados são visualizados no Gráfico 7.

De acordo com o Gráfico 7, infere-se que predominam nas agências pesquisadas relações políticas baseadas no modelo burocrático. Em contraposição, os pressupostos do modelo patrimonialista parecem ser aqueles que menos influenciam a forma como as relações políticas se estabelecem nas agências reguladoras.

Gráfico 7: Percentual médio entrevistados que concordam totalmente e concordam com a existência de características das relações políticas na realidade da agência por modelo de gestão



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

Embora haja a predominância mais significativa do modelo burocrático, pode-se afirmar também, que, a exemplo do que ocorreu nas demais dimensões de análise, as relações políticas acontecem com base em um eclético conjunto de pressupostos.

No Quadro 15, descreve-se o grau de concordância médio com as características do sistema político de acordo com os modelos de gestão. Com base no Gráfico 7 e avaliando as médias apresentadas no Quadro 15, observa-se que a predominância do modelo burocrático, enquanto influenciador mais significativo das ações políticas, ocorre porque os participantes do estudo percebem que as agências reguladoras utilizam-se, principalmente, do domínio e do conhecimento das regras, normas e legislação como forma de atender interesses individuais ou de grupos. Na verdade, desde os estudos de Mouzelis (1972), Crozier (1981), Schneider (1994) e Gouvea (1994) sabe-se que a lógica de ação da burocracia, normalmente, é pautada por uma racionalidade de defesa de seus interesses. Assim, é o domínio que este segmento tem das regras e normas da organização, o aspecto mais valioso que pode ser utilizado como forma de barganha para conseguir atingir os seus objetivos. Esta lógica parece pemeiar tanto a defesa de interesses intra-agência quanto os interesses dos atores externos à agência.

As ações políticas moldadas conforme o modelo gerencial e da agência reguladora se manifestam na medida em que pessoas que ocupam cargos estratégicos, na área de planejamento e orçamento, utilizam-se de informações privilegiadas em benefício individual ou de grupos de interesse. Neste sentido, as formas não oficiais de encaminhar a solução dos problemas existentes centram-se, principalmente, no acesso a pessoas que podem definir e tomar decisões em relação à alocação de recursos, à definição das metas da organização e das questões centrais que envolvem a política regulatória. Para conseguir isso, pode haver práticas de cooptação e captura de agentes internos por parte dos portadores dos interesses externos à agência.

Quadro 15: Média do grau de concordância com a existência de características do sistema político na realidade das agências pesquisadas por modelo de gestão

Modelos	Características	Média concordância
Patrimonialista	De uma maneira geral o fato de um dirigente ocupar um cargo importante nesta agência reguladora pode facilitar a obtenção de benefícios individuais.	3,7
	O uso da habilidade de convencer, persuadir e manipular pessoas e situações deve ser empregado no atendimento de interesses individuais e de grupos	2,9
Burocrático	O uso do domínio e do conhecimento das regras, normas e legislação desta agência reguladora pode ser usado em favor do atendimento de interesses individuais ou grupos.	3,6
	Relações pessoais e informais com pessoas que tem domínio das normas e regras e que detêm informações privilegiadas desta agência reguladora podem ser usados para conseguir benefícios pessoais e de grupos.	3,1
Gerencial	Pessoas que ocupam cargos estratégicos na área de planejamento e orçamento podem se utilizar de informações privilegiadas em benefício individuais ou de grupos de interesse desta agência reguladora.	3,0
	O uso das relações pessoais e informais com ocupantes de cargos estratégicos na área de planejamento e orçamento desta agência reguladora pode ser usado para conseguir benefícios individuais ou grupais.	2,6
Agências Reguladoras	Situações como a captura e a cooptação de agentes internos e externos ocorrem com frequência nesta agência reguladora (são utilizadas para defender interesses de individuais, grupais ou organizações).	3,9
	Os dirigentes e funcionários desta agência reguladora podem criar normas, regras e procedimentos específicos que visam beneficiar pessoas, grupos ou organizações.	2,6

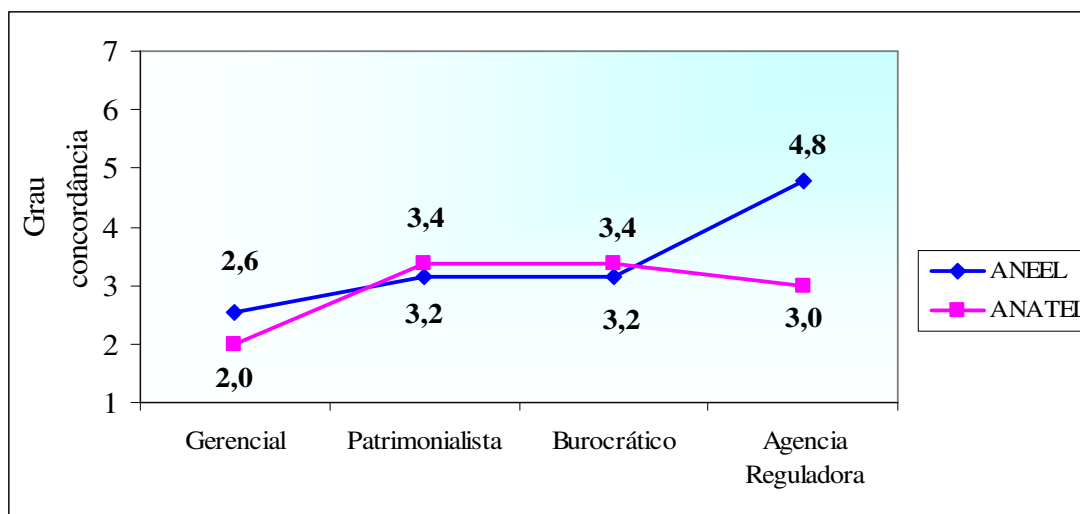
Fonte: Construção própria com base no questionário tratado pelo SPSS

Embora o modelo patrimonialista, no geral, se mostrou como aquele que menos influencia as relações políticas que se estabelecem nas agências reguladoras, uma de suas características se apresenta como a segunda mais existente na realidade das mesmas. Assim, os atores principais das agências concordam que o fato de um dirigente ocupar um cargo importante nas agências reguladoras pode facilitar a obtenção de benefícios individuais. Portanto, mais uma vez, os resquícios de uma longa tradição patrimonialista ainda permanece influenciando e caracterizando as relações políticas nas organizações. Tal prática patrimonial envolve um aspecto fundamental deste modelo que é a confusão do público com o privado. Conforme diversos autores têm analisado (ver, especialmente, MARTINS, 1995; PINHO,

1998; NUNES, 1997) realmente, esta é um dos principais resquícios da herança colonial brasileira retratada na administração pública e que, conforme ficou evidenciado, continua ainda a influenciar o funcionamento das organizações no Brasil. Tal evidência corrobora assim a afirmação de Pinho (1998) “...as mesmas mãos que queriam ser weberianas não conseguiram, ou não podiam resistir ao poder histórico do patrimonialismo” (p. 62).

Ao se analisar as informações relativas a cada uma das agências reguladoras pesquisadas, mais uma vez, encontra-se uma tendência que foi observada na análise de todas as dimensões anteriormente tratadas. Ou seja, as agências reguladoras pesquisadas se diferenciam, mais significativamente, no uso de concepções do modelo proposto para as agências reguladoras. Neste sentido, tudo indica que, também no caso da forma como se estabelecem as relações políticas, a ANEEL adota uma perspectiva mais próxima do que se espera de uma agência reguladora.

Gráfico 8: Grau de concordância com a existência de características das relações políticas na realidade das agências por modelo de gestão e por agência



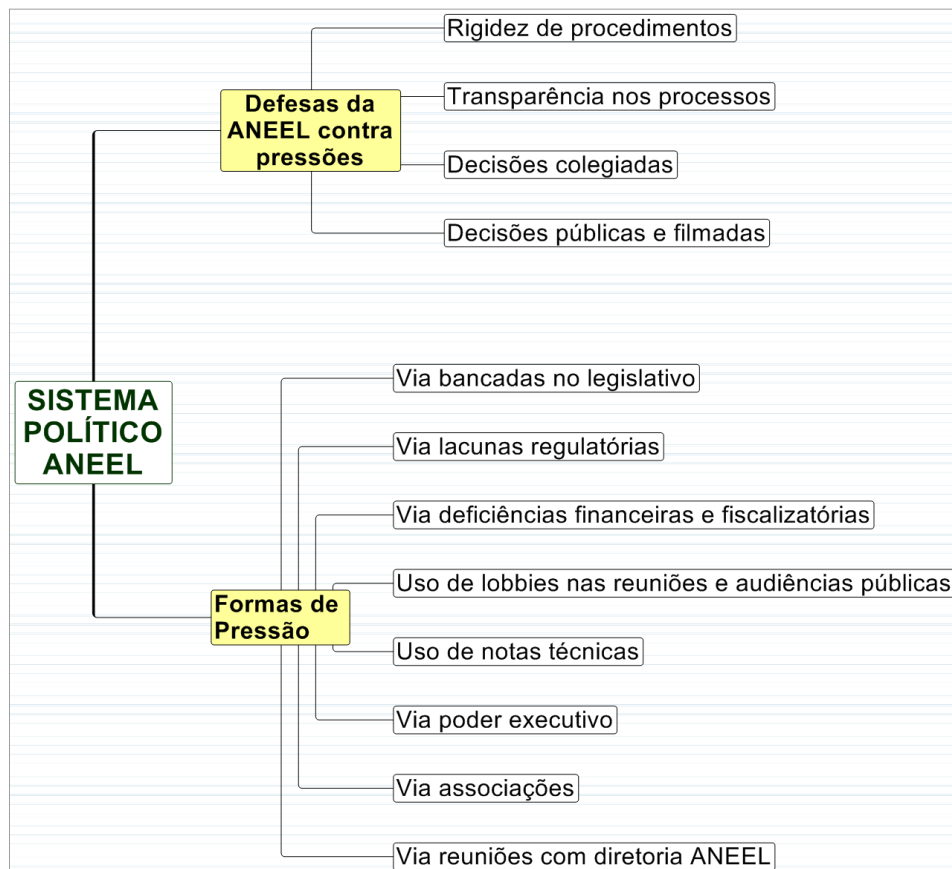
Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

No caso da ANATEL, não se pode inferir, com clareza, a predominância de um modelo específico caracterizando as suas relações políticas. Mesmo assim, é no modelo patrimonialista e burocrático que parece residir a maior fonte atual de inspiração para a modelagem das relações políticas que ocorrem na ANATEL (Gráfico 8).

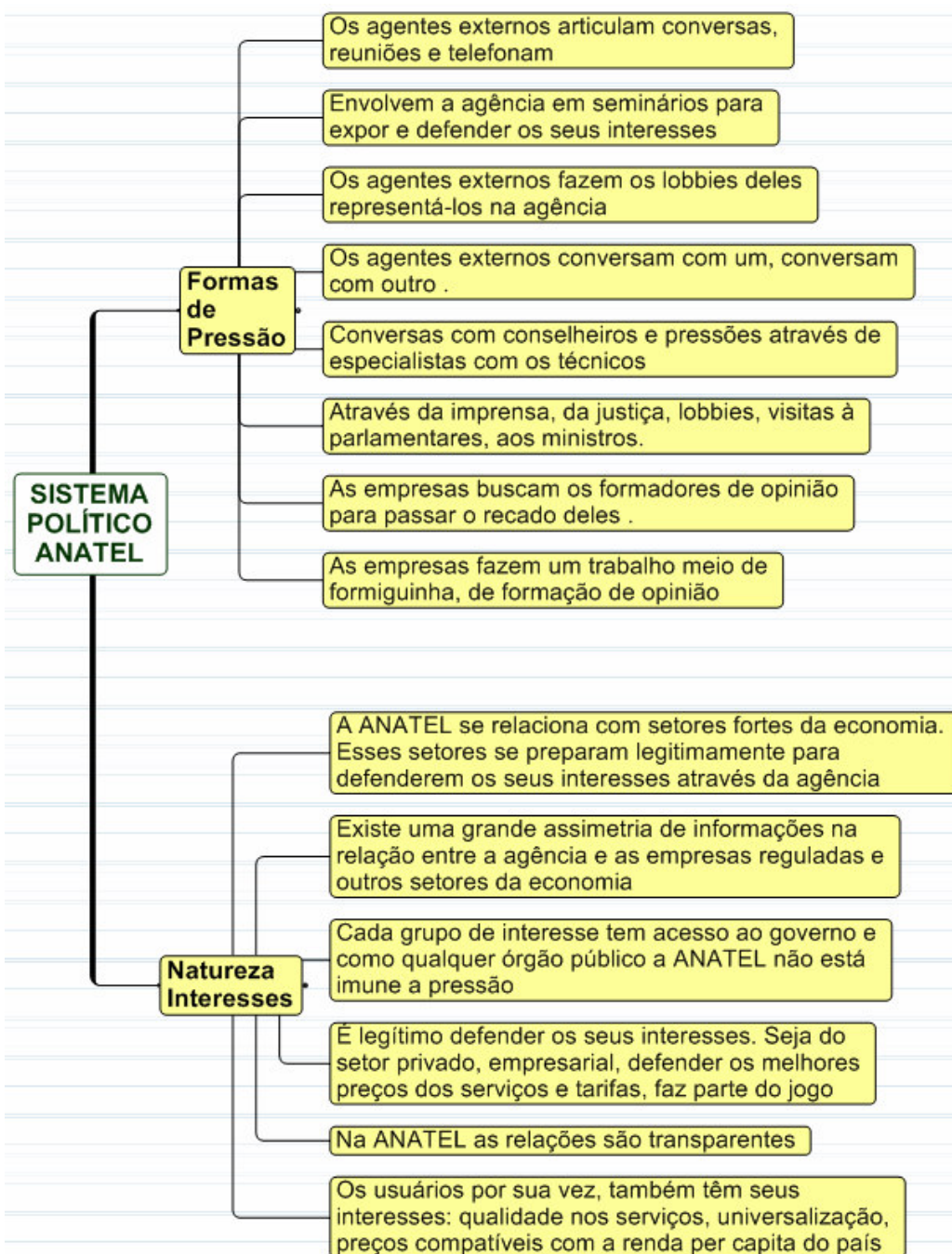
Na seqüência, apresentam-se as análises e discussões das questões abertas do questionário e da entrevista realizadas nas agências reguladoras ANEEL e ANATEL.

Conforme ilustram os próximos Mapas, 12 e 13, a seguir, não foi possível estabelecer categorias diferenciando os conteúdos evocados em relação ao sistema político das agências pesquisadas, segundo o tipo de modelo de gestão que os orienta.

Mapa 12: Sistema político da ANEEL



Mapa 13: Sistema político da ANATEL



De uma maneira geral, as questões relativas à dimensão política foram as mais difíceis de serem abordadas junto aos pesquisados. Tal dificuldade pode ser evidenciada pela pequena quantidade de categorias resultantes da análise de conteúdo. Isso reflete um certo constrangimento dos pesquisados e, até certo ponto, um receio em opinar sobre questões que

envolvem as relações de poder, conflitos e disputas políticas que, ao ocorrerem ao lado dos marcos legais, trazem uma conotação de ilegalidade a este tipo de ação. Talvez resida neste aspecto a justificativa para o pequeno número de trabalhos e estudos voltados para o exame da dimensão política nas organizações.

Comparando os mapas da dimensão política entre as agências reguladoras ANEEL e ANATEL, identifica-se uma categoria que esteve presente no discurso dos participantes inseridos nas agências reguladoras pesquisadas.

Assim, pode-se inferir que as pressões sofridas pelas agências ANEEL e ANATEL constituem um importante componente de seus sistemas políticos. Nesse sentido, algumas formas de pressão semelhantes ocorrem nas duas agências reguladoras. Por exemplo, através do uso do poder executivo e legislativo e de reuniões com dirigentes das agências. Além de compartilharem algumas formas comuns de pressões, um aspecto chama a atenção e denota uma diferenciação na lógica de ação política desses atores.

Através da categorização dos conteúdos, pode-se perceber que na ANEEL as pressões ocorrem no conjunto de ações políticas que envolvem mais o poder das instituições organizadas, ou seja, brechas e debilidades institucionais no marco regulatório, tais como, lacunas existentes na própria regulação, na legislação e deficiências financeiras e fiscalizatórias que afetam as atividades finalísticas da agência reguladora.

Já na ANATEL, evidencia-se uma predominância das pressões de natureza mais relacional e pessoal tais, como articulação de conversas em reuniões, pessoalmente, por telefone, com técnicos, conselheiros e especialistas em regulação. Além disso, expressões tais como *“buscam os formadores de opinião para passar o recado deles”*, *“conversam com um, conversam com outro...”*, e *“fazem um trabalho meio de formiguinha, de formação de opinião”*, ilustram o tipo de pressão política que ocorre na ANATEL.

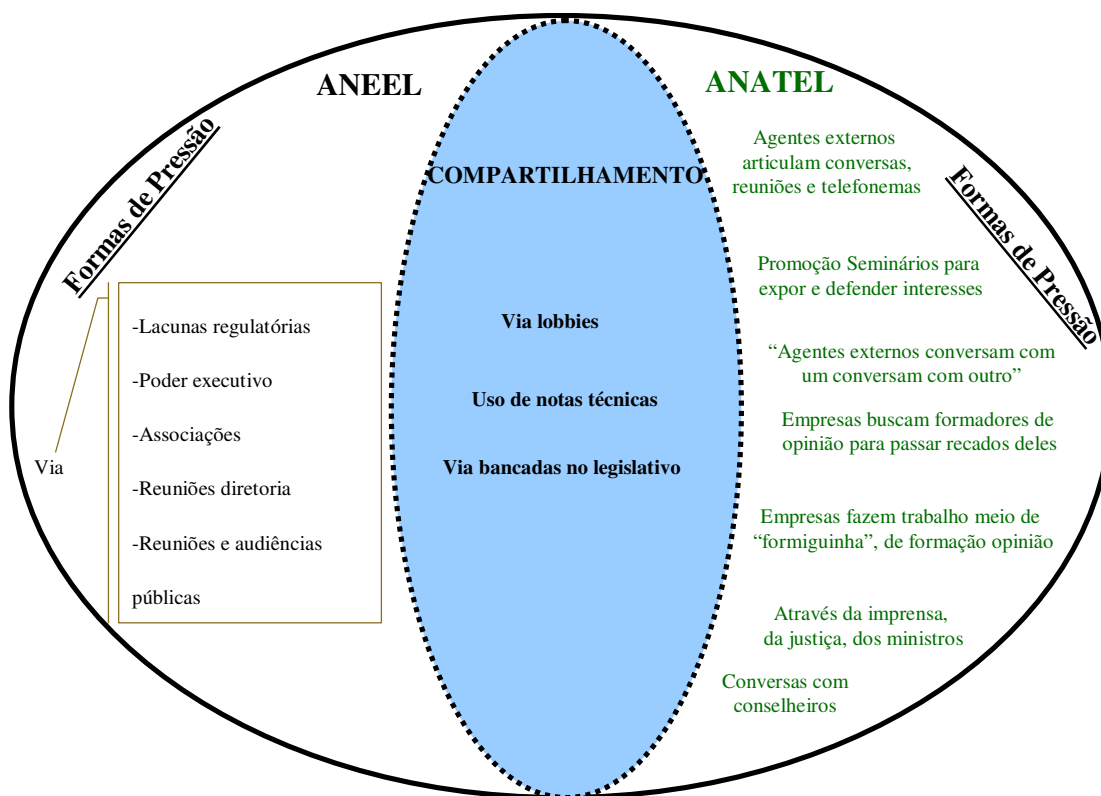
Outro aspecto importante de se observar é que na ANATEL parece haver uma aceitação mais consensual de que as pressões são legítimas e naturais, pois, como qualquer outro órgão público, a ANATEL não está imune às pressões.

Por outro lado, na ANEEL, não foram identificados conteúdos em relação à legitimidade das pressões. Ao contrário, evidencia-se uma preocupação desta agência em se proteger/evitar que as pressões cheguem até ela. Esta evidência é contundente na medida em que aparece uma categoria central que se refere às formas de defesa que a ANEEL emprega contra as pressões que sofre. Nesse sentido, ao adotar rigidez de procedimentos, transparência nos processos, decisões colegiadas públicas e filmadas, a agência busca impedir de forma legítima que a agência reguladora seja cooptada ou capturada pelos agentes externos à organização.

Na Figura 8, apresenta-se uma sistematização dos conteúdos evocados pelos participantes da pesquisa observa-se, organizados segundo as idéias que são próprias de cada uma das agências reguladoras, assim como, aquelas idéias que são compartilhadas pela ANEEL e ANATEL.

Primeiramente, observa-se, que não foi possível fazer uma associação direta dos conteúdos evocados pelos participantes do estudo com as características dos modelos de gestão. Isto porque, conforme salientado anteriormente, este foi um tópico que gerou maior grau de dificuldade no sentido de estimular que os pesquisados explicitassem suas idéias em relação a esta dimensão política. Por isso, a discussão desta dimensão é feita com base, principalmente, nas formas de pressão exercidas pelos atores externos como meio de atender os seus interesses junto a ANEEL e ANATEL.

Figura 8: Características sistema político por agência pesquisada



Fonte: Construção própria com base em entrevista semi-estruturada

Assim, verificam-se, na ANEEL, formas de pressão exercidas através de lacunas regulatórias, utilizando as articulações do poder executivo, associações, reuniões junto à diretoria da agência e, também, através de reuniões e audiência públicas onde são propiciadas formas democráticas e transparentes de canalização das demandas externas para a agência reguladora. Na ANATEL, as formas de pressão estão mais diversificadas envolvendo os agentes externos através de diversos tipos de articulações, tais como, reuniões, telefonemas, conversas com pessoas de dentro da agência (que têm informações relevantes), através de seminários, através da busca de formadores de opinião que conseguem ter acesso a um público maior, através da utilização da imprensa, de demandas jurídicas e de articulação junto aos ministros. Como a ANATEL tem maior grau de predominância de elementos característicos do modelo de gestão burocrático, há uma forte tendência dos atores e agentes

externos a procurar fazer a “política” de pressão de forma mais informal ou pelo menos, procurando meios mais eficientes de burlar ou superar o conjunto de regras e normas que são as principais características que configuram o modelo de gestão burocrático que predomina na ANATEL.

Um aspecto que é muito importante na discussão dos resultados da dimensão política é o conjunto de formas de pressão que são compartilhadas, tanto pela ANEEL como pela ANATEL. Assim, podem-se identificar alguns tipos de pressão: o uso de *lobbies* que representam os interesses seja das empresas concessionárias, dos políticos ou de grupos interessados nas agências reguladoras; o uso de notas técnicas (onde os agentes externos utilizam profissionais muitas vezes mais qualificados e especializados em regulação para contrapor uma decisão da agência reguladora ou apresentar um contraditório de uma resolução que afeta os interesses desses agentes externos) e o uso legítimo das bancadas dos legislativos federal, estadual e municipal, defendendo os interesses desses atores externos às agências reguladoras.

Apresentados os resultados que enfatizaram a caracterização da gestão das agências em função das quatro dimensões de análise organizacional, estrutura, estratégia, relação com o ambiente e sistema político, torna-se importante, a seguir, sintetizar os aspectos mais significativos evidenciados em tal caracterização.

Em síntese, pode-se afirmar que, quanto a estrutura organizacional, as agências possuem uma estrutura baseada no modelo de gestão burocrático, apesar de identificar alguns elementos do modelo gerencial e de agência reguladora. Quanto à estratégia organizacional, a ANEEL e ANATEL adotam premissas burocráticas. No entanto, a ANEEL é um pouco mais participativa, abrindo canais de discussões e negociações dentro da agência. Na questão da relação ambiental, ambas se pautam por relações com os agentes externos baseados no modelo gerencial e da agência. No entanto, a ANEEL age de forma mais voltada para o

modelo gerencial e de agência reguladora enquanto na ANATEL ainda existe alguma rigidez de procedimentos típica do modelo de gestão burocrático. Finalmente, no sistema político, nota-se que na ANATEL, devido à prevalência do modelo de gestão burocrático, os grupos de pressão, *lobbies* e interesses de concessionárias e agentes privados utilizam uma forma mais relacional e pessoal do que na ANEEL, onde tais pressões são exercidas nas lacunas e brechas regulatórias.

Encerrada a primeira parte das discussões que apresentou a caracterização da gestão das agências reguladoras por dimensão de análise organizacional, no próximo item, aborda-se a segunda parte da discussão dos resultados.

5.5- A CONFIGURAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Nesta etapa da investigação apresentam-se os resultados que privilegiam uma discussão a partir dos modelos de gestão predominantes nas agências reguladoras pesquisadas. Nesse sentido, privilegia-se a análise dos resultados considerando os modelos de gestão enquanto integrados pelas quatro dimensões de análise organizacional. Desta forma, pretende-se, nessa seção da tese, apresentar algumas análises que podem ser mais generalizadas para o segmento das agências reguladoras. Ressalta-se, ainda, que, nesta etapa do trabalho, a discussão será encaminhada a partir da análise das características dos modelos de gestão em suas dimensões real e ideal.

Inicialmente, explora-se a descrição dos resultados considerando os dados referentes às duas agências reguladoras tomadas em conjunto.

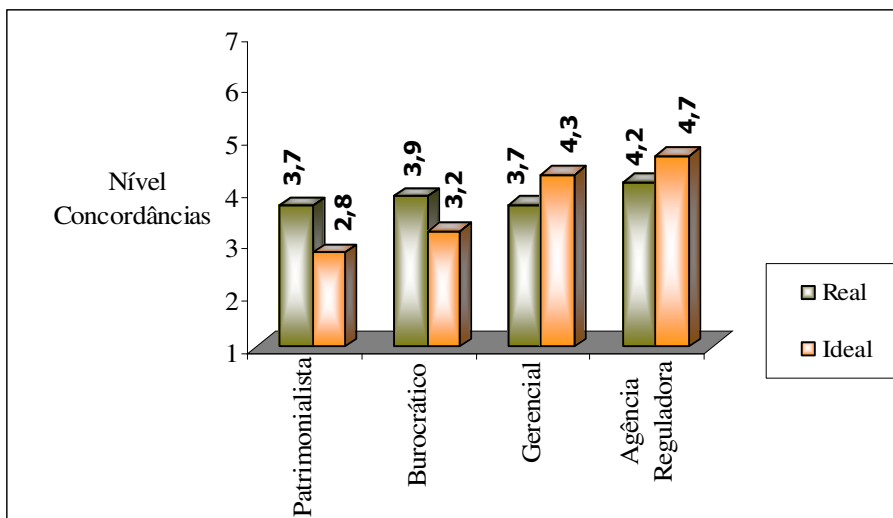
No Gráfico 9, evidencia-se de que forma os pesquisados avaliam a existência de características dos modelos de gestão em termos do que eles percebem na realidade atual das

agências assim como, em termos ideais, ou seja, como eles consideram que deveria ser a caracterização da ANEEL e ANATEL em termos de modelo de gestão.

Uma primeira evidência importante mostrada pelo Gráfico 9, é que os atores pesquisados consideram que os modelos patrimonialista e burocrático encontram-se mais presentes na realidade das agências reguladoras do que deveria se esperar. Ao mesmo tempo, consideram que os modelos gerencial e da agência reguladora são menos adotados do que seria o ideal.

Outro aspecto importante, mostrado no Gráfico 9, refere-se a qual o modelo mais ideal segundo a percepção dos participantes da pesquisa. Nesse sentido, o modelo da agência reguladora foi o que obteve o maior índice de concordância (4,7). Já o modelo patrimonialista foi aquele julgado como o modelo mais inapropriado para a gestão das agências reguladoras, ou seja, (2,8) na escala de concordância.

Gráfico 9: Média do grau concordância real/ideal da existência de características dos modelos de gestão na ANEEL e ANATEL



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

Mesmo considerando essas predominâncias, é interessante observar que os resultados médios do grau de concordância tendem a permanecer numa faixa que possibilita inferir que os respondentes julgam existir uma combinação de características de vários modelos. Tudo indica então, que a forma como a agência é gerenciada não está claramente definida, isto é, possui uma diversidade de práticas que podem ser classificadas a partir de vários modelos de gestão.

Ainda com relação às informações contidas no Gráfico 9 (pág. 194), é possível verificar a existência de uma coerência entre os dados quantitativos e qualitativos discutidos anteriormente, no sentido de que, atualmente as agências reguladoras adotam um modelo de gestão predominantemente burocrático e de agência reguladora. Vale destacar também, que o modelo gerencial parece representar uma forma intermediária de encaminhamento da gestão da agência reguladora já que é o terceiro modelo de gestão referido como adotado no atual contexto gerencial das agências reguladoras.

A mesma tendência observada para as informações contidas no Gráfico 8 (pág. 184) que analisou a ANEEL e ANATEL conjuntamente pode ser observada quando se analisa a ANATEL isoladamente. Nesse sentido, os participantes da pesquisa consideram que a ANATEL adota mais do que deveria os modelos patrimonialista e burocrático e menos o gerencial e de agência reguladora.

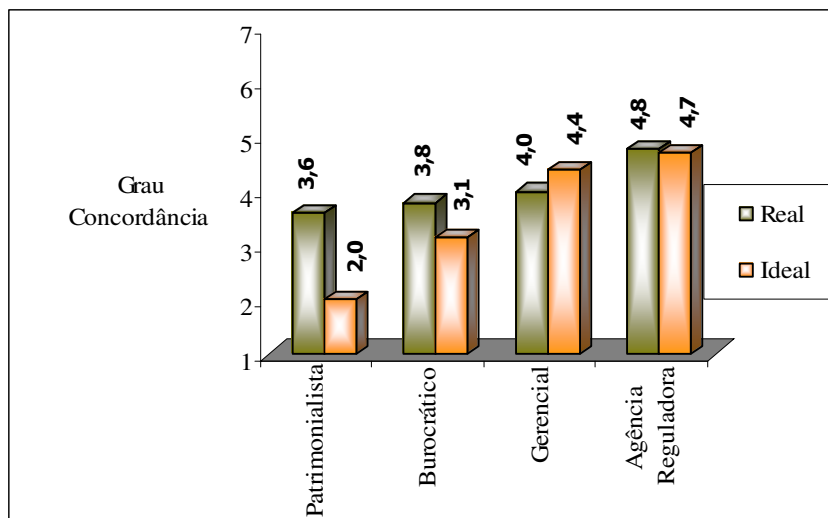
A maior distância entre o ideal e o real ocorreu no modelo de agência reguladora, indicando assim, que este modelo de gestão é aquele mais distante de ser implementado pela ANATEL.

Uma outra observação que chama a atenção, tanto na análise da ANATEL individualmente, como das agências reguladoras consideradas no seu conjunto, é a relativa concordância sobre a existência de práticas patrimonialistas na gestão das agências reguladoras. Tais práticas patrimonialistas são retratadas ainda através de nomeações e

indicações políticas para cargos e representações de interesses nas agências reguladoras. Um outro ponto que, também, pode retratar essa questão patrimonial é a nomeação para os altos cargos de direção das agências reguladoras de pessoas vinculadas aos partidos ou grupos políticos que dominam uma certa área do setor governamental e as ingerências ou interferências políticas na gestão delas, como evidenciado pelas evocações dos pesquisados sobre o contingenciamento financeiro realizado pelos ministérios das agências pesquisadas. Durante a coleta de dados, na ANEEL e ANATEL, havia uma preocupação implícita entre os pesquisados quanto à vacância de alguns cargos de direção nas agências reguladoras. Tal preocupação pode ser evidenciada por conta da indecisão governamental (nos desfechos políticos e aprovações de pessoas para os cargos de direção nas agências reguladoras).

No que se refere à análise dos modelos real e ideal na ANEEL (Gráfico 10) mais uma vez se confirmam às tendências anteriormente discutidas.

Gráfico 10: Média do grau de concordância características reais e ideais dos modelos de gestão na ANEEL

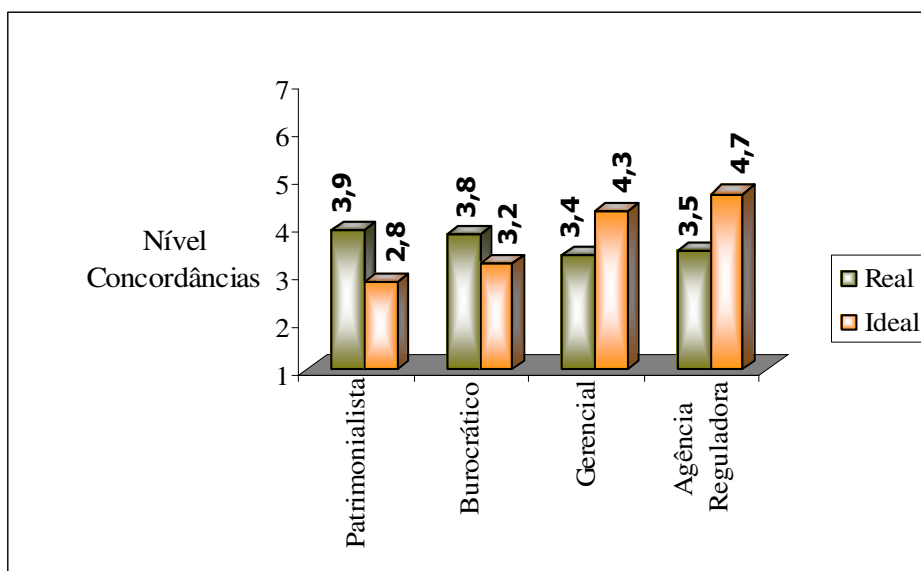


Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

Ou seja, a ANEEL representa uma agência que adota mais intensivamente práticas características dos modelos da agência reguladora (4,8) e gerencial (4,0).

Um aspecto interessante de se perceber, nesse sentido, é que os atores pesquisados na ANEEL consideram que o modelo da agência reguladora é mais implementado do que deveria ser; ao mesmo tempo em que consideram que o modelo gerencial precisa ser mais implementado para se aproximar do ideal. Em relação ao modelo burocrático, percebe-se que, ambas as agências reguladoras avaliam como excessivamente adotado.

Gráfico 11: Média do grau concordância existência características reais e ideais dos modelos de gestão na ANATEL



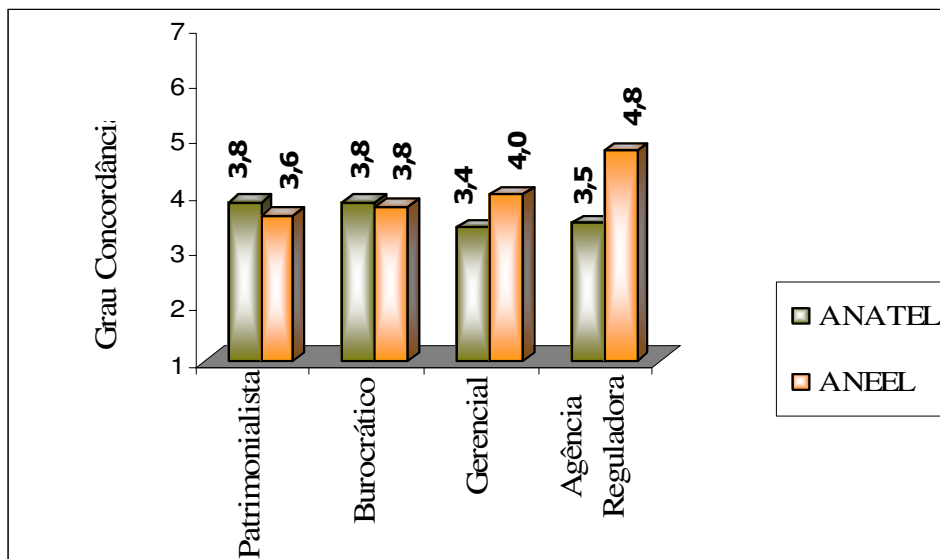
Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

Os Gráficos 10 e 11 reforçam algumas informações já comentadas anteriormente, mas que podem ser visualizadas de uma forma diferente nos Gráficos 12 e 13.

No Gráfico 12, que enfatiza a existência real das características dos modelos de gestão por agência reguladora fica claro, mais uma vez, que a ANATEL utiliza mais intensamente práticas patrimonialistas e, menos, a gerencial e da agência reguladora, enquanto na ANEEL,

predominam características dos modelos da agência e gerencial. O modelo burocrático é, de acordo com o Gráfico 13, utilizado como base das ações gerenciais com a mesma intensidade, nas duas agências reguladoras.

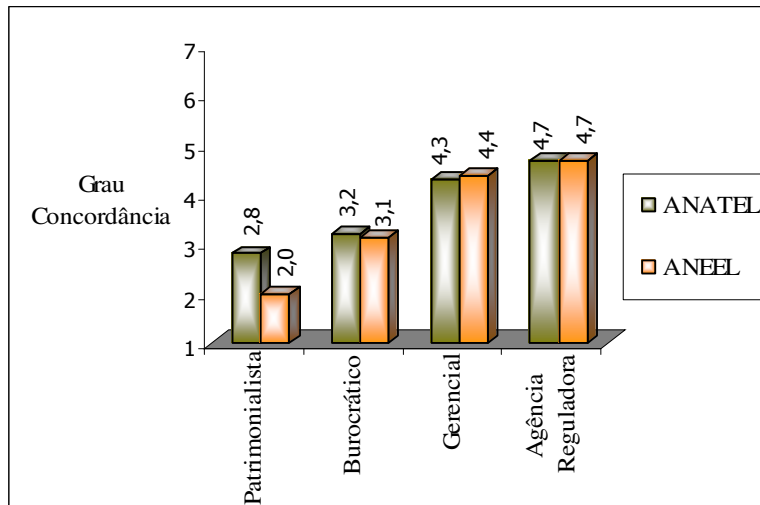
Gráfico 12: Média do grau concordância da existência das características dos modelos de gestão em termos reais, por agência



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

Em termos ideais, (Gráfico 13) as duas agências reguladoras avaliam de forma similar qual o modelo mais adequado para a gestão das agências. Assim, consideram que o modelo da agência é o mais indicado, seguido do gerencial. A diferença mais significativa, embora com baixo nível de concordância, encontra-se no modelo patrimonialista, ou seja, a ANEEL considera o modelo patrimonialista mais inapropriado do que o julgamento realizado pelos participantes da pesquisa da ANATEL.

Gráfico 13: Média do grau de concordância da existência das características por modelos de gestão em termos ideais, e por agência



Fonte: Questionário tratado pelo SPSS

As informações contidas no Quadro 16 permitem especificar e melhor clarificar o modelo que até aqui vem se configurando como o mais característico na gestão das agências reguladoras ou como a literatura tem apontado, a existência de um modelo híbrido de gestão.

Quadro 16: Dimensões e características mais presentes na gestão atual das agências reguladoras ANEEL e ANATEL

Modelos	Dimensão mais presente	Média concordância da dimensão	Característica mais presente	Média concordância
Patrimonialista	Estrutura	4,2	O gestor principal desta agência é quem deve controlar o funcionamento da agência reguladora. O gestor principal desta agência é quem deve tomar as decisões mais importantes em relação ao funcionamento da agência reguladora.	4,7
Burocrático	Estratégia	4,8	A definição e as decisões do plano estratégico desta agência reguladora devem ficar a cargo dos ocupantes dos cargos hierarquicamente superiores.	5,2
	Política	3,4	O uso do domínio e do conhecimento das regras, normas e legislação desta agência reguladora pode ser usado em favor do atendimento de interesses individuais ou grupos.	3,6
Gerencial	Relação com o Ambiente	4,7	Esta agência reguladora deve estar atenta para as mudanças e demandas da sociedade.	5,2
Agências Reguladoras	Relação com o Ambiente	5,0	Os contatos com todas as organizações que influenciam o funcionamento desta agência reguladora devem ser constantes.	5,1

Fonte: Construção própria com base questionário tratado pelo SPSS

O hibridismo na gestão das agências reguladoras parece se configurar da seguinte forma:

Podem ser consideradas patrimonialistas na forma como se estruturam do ponto de vista organizacional, pois, as características mais marcantes de tal estrutura revelam que há uma forte centralização e controle do funcionamento das agências ANEEL e ANATEL nas mãos de seu gestor principal;

Podem ser consideradas mais burocráticas em suas estratégias e sistema político. Assim, atuam estrategicamente de forma burocrática tendo em vista que a hierarquia é uma variável importante para definir o responsável pelas questões estratégicas nas agências

reguladoras. Seu sistema político pode ser considerado próprio de um modelo burocrático, pois se considera que o uso do domínio e do conhecimento das regras, normas e legislação da agência reguladora pode ser usado em favor do atendimento de interesses individuais ou grupos;

A relação com o ambiente se estabelece com base no modelo gerencial e da agência reguladora, pois tais relações fundamentam-se na concepção de que as agências reguladoras devem estar atentas para as mudanças e demandas da sociedade e que os contatos com todas as organizações que influenciam o funcionamento da agência reguladora devem ser constantes.

O hibridismo também aparece nos conteúdos oriundos dos instrumentos coletados de forma mais qualitativa.

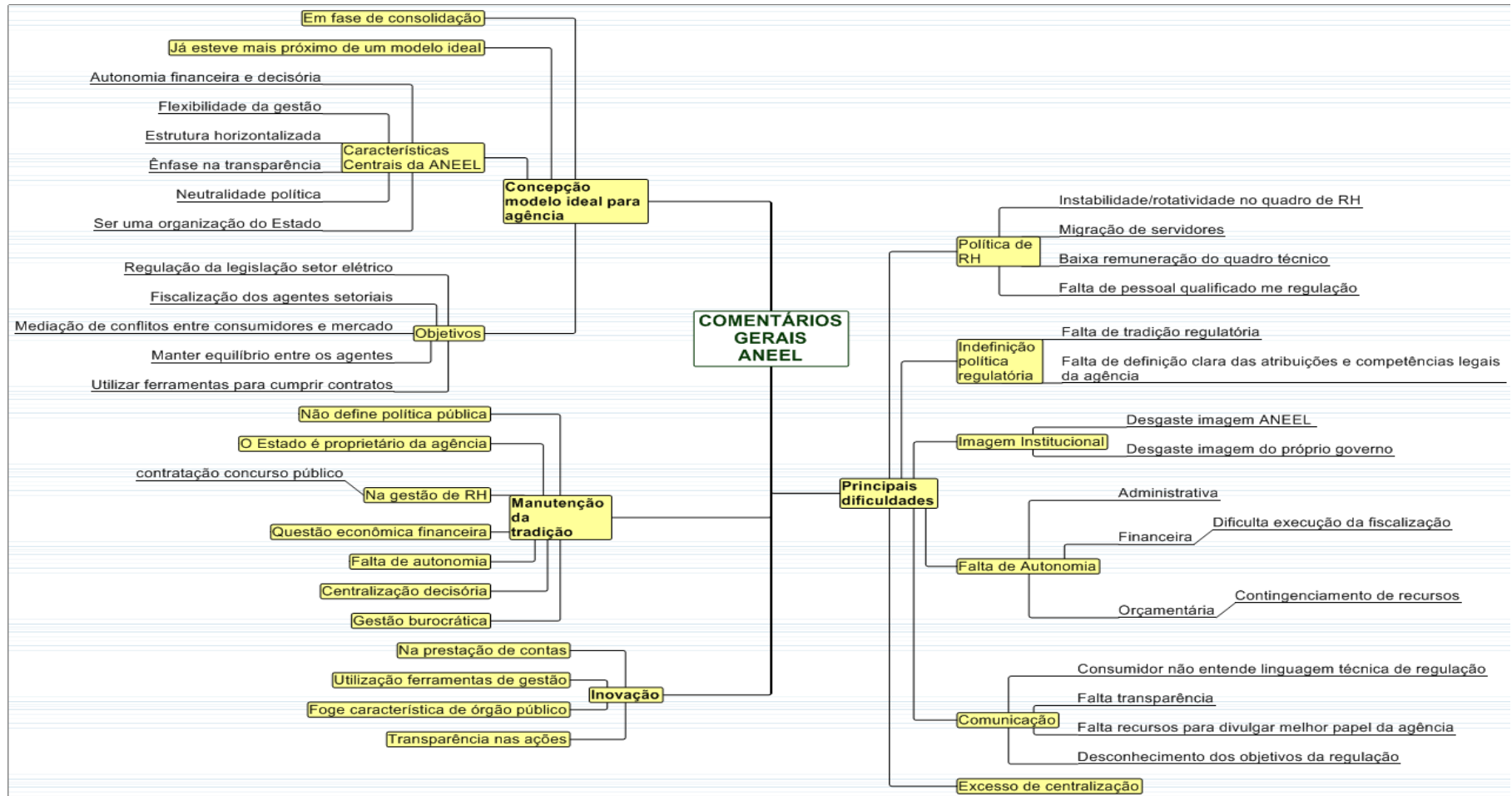
As análises dos conteúdos apresentados nos Mapas 14 e 15, podem ajudar a compreender algumas das razões que levam as agências reguladoras a possuírem uma configuração híbrida em seu modo de gestão, principalmente, a partir de uma categoria que se evidenciou bastante central nos comentários gerais da ANEEL e ANATEL, ou seja, identificação das principais dificuldades.

Assim sendo, é interessante perceber que dentro da categoria principais dificuldades, tanto a ANEEL quanto a ANATEL fazem referências a aspectos que envolvem basicamente os mesmos eixos estruturadores dos problemas enfrentados pelas agências.

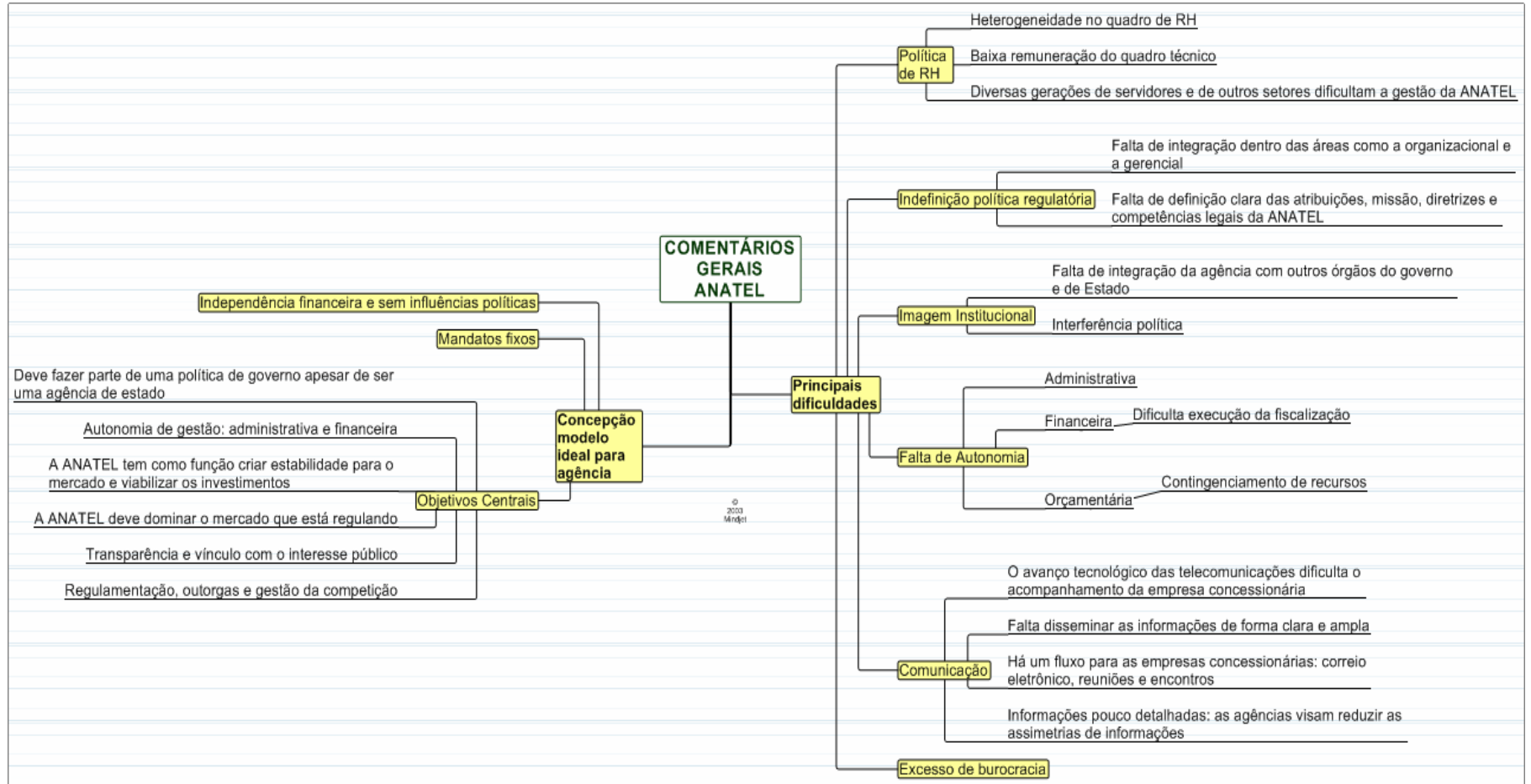
Um primeiro eixo de análise situa as dificuldades existentes em relação à política de recursos humanos. Assim, problemas como a baixa remuneração do quadro técnico, a existência de instabilidades, rotatividades e migração de servidores e técnicos das agências reguladoras, além da falta de qualificação para a atividade finalística de regulação, são as questões mais evocadas pelos pesquisados da ANEEL e ANATEL.

Tais dificuldades encontradas na área de RH revelam, também, a fragilidade político-administrativa que acompanha as agências reguladoras, desde a sua criação. Neste sentido, estabilizar e efetivar um quadro especializado e técnico nas áreas finalísticas da regulação (fiscalização, outorgas dentre outras), para levar a cabo as suas funções deve ser um dos grandes objetivos e desafios a serem perseguidos pela ANEEL e ANATEL.

Mapa 14: Comentários gerais da ANEEL



Mapa 15: Comentários gerais da ANATEL



Dessa maneira, cada vez mais, fica evidente, que tais fragilidades são aprofundadas na medida em que as agências reguladoras gerenciam o seu dia-a-dia num contexto permeado pela diferenciação de concepções e de perfil com os servidores dos antigos sistemas ELETROBRAS e TELEBRAS, somando-se a outros servidores que vieram transferidos, cedidos e os recém-contratados por concurso público. Essa heterogeneidade de servidores, de várias gerações, de vários órgãos governamentais e empresas diferentes, além de enfraquecer o quadro de servidores, criam algumas situações de constrangimentos e suscetibilidades como, por exemplo, no que tange a remuneração salarial.

Há uma grande estratificação salarial que retrata, em certa extensão, a ausência de uma política de recursos humanos mais condizente com um plano de cargos e carreiras para as agências reguladoras. Tal estratificação é acompanhada de uma lógica, discricionária, onde os mais antigos servidores (sistema ELETROBRAS e TELEBRAS) estão numa faixa salarial baixa, apesar de suas experiências em áreas específicas da regulação. Enquanto isso, os servidores mais jovens e recém-contratados pelos concursos públicos estão numa faixa salarial bem mais alta e atrativa, até três vezes acima dos salários dos servidores antigos. Tal heterogeneidade de pessoal, as diferenças salariais e de gerações entre os servidores das agências reguladoras, aliado ao alto índice de rotatividade e migração de servidores qualificados e especializados para outros setores do governo e do mercado contribuem para o aumento do *déficit* institucional na gestão da ANEEL e ANATEL. Isto por sua vez, impede a configuração de um quadro mais estável e efetivo de técnicos, capazes de levar a cabo alguns dos principais objetivos das agências reguladoras no país.

Tudo isso, pode estar fortemente articulado com a inexistência de um único modelo de gestão nas agências reguladoras. O que se verifica, na realidade, são práticas

e lógicas de ação administrativas diferenciadas que podem explicar, em grande medida, o hibridismo que caracteriza o modelo de gestão nestas agências reguladoras.

Um segundo eixo de dificuldades refere-se à indefinição da política regulatória. Nesse sentido, é bastante significativa e contundente, na verbalização dos pesquisados, a falta de definição clara das atribuições, missão, diretrizes e competências legais das agências reguladoras. A indefinição e a não priorização de uma política regulatória, pelo atual executivo federal, tem gerado uma série de problemas e deficiências no âmbito da gestão das agências reguladoras. Na medida em que não há uma política mais clara da regulação brasileira, com diretrizes e metas a serem alcançadas, com suas respectivas garantias de dotações orçamentárias-financeiras, dentre outras, a política regulatória se resume a uma relação extremamente confusa, contraditória e conflituosa entre as agências reguladoras e os ministérios da área, órgãos governamentais e não-governamentais e com os demais setores, como empresas concessionárias, usuários e a sociedade de uma forma geral.

No caso específico da ANEEL, ela possui uma vinculação muito forte com o Ministério das Minas e Energia, doravante (MME). No entanto, essa relação, cada vez mais conflituosa e contraditória, é retratada num quadro de subordinação na forma como o ministério trata a ANEEL. A ANEEL é uma agência reguladora com *status* de “autarquia” especial, dotada de autonomia administrativa e financeira, independência, com seus dirigentes com mandatos fixos e não coincidentes. No entanto, o que se observa, na realidade, é que o MME concentra todo o poder de contingenciar os recursos da ANEEL, tomando decisões político-administrativas sem a anuência ou, pelo menos, sem uma consulta aos seus diretores, denotando tratamentos formais, legalistas e burocráticos, típico de uma relação entre uma grande empresa pública e seus órgãos subordinados. Essa forma como o MME lida com a ANEEL, apesar desta agência ter

um contrato de gestão com o MME e ter uma dimensão mais competitiva na regulação, também contribui para uma gestão paradoxal que se manifesta na forma como a agência é estruturada.

No caso da ANATEL, praticamente, se repete o mesmo fenômeno da ANEEL. Ou seja, embora a ANATEL tenha uma vinculação muito forte com o Ministério das Comunicações, doravante (MC), o que se observa também, é uma forte relação de subordinação hierárquica na forma como o ministério trata a ANATEL. Tais singularidades nas relações institucionais, cada vez mais reforça o argumento de que na indefinição ou na inexistência de uma política regulatória, as agências reguladoras acabam ficando reféns das decisões ou não-decisões de repasses e financiamentos advindos dos ministérios e dos órgãos governamentais.

Embora haja diferenças significativas entre as duas agências pesquisadas, no que se refere ao relacionamento com os ministérios do setor regulado, tanto a ANEEL quanto a ANATEL, possuem uma relação de subordinação que, cada vez mais, está centrada no contingenciamento e repasses de recursos financeiros.

A questão da imagem institucional também aparece como uma dimensão importante em relação às dificuldades enfrentadas pelas agências reguladoras. Nesse sentido, os pesquisados apontam que as agências reguladoras ANEEL e ANATEL têm uma imagem desgastada junto à sociedade. Muitos são os fatores que podem gerar o desgaste da imagem das agências reguladoras junto à sociedade. Dentre eles, pode-se destacar a falta de um canal de comunicação mais eficaz e direto, informando ao público em geral sobre o seu papel e funções; a própria dificuldade enfrentada pelas agências em relação a consolidação de uma identidade enquanto ente regulador de serviços públicos em setores como energia e telecomunicações; a inexistência de uma

cultura e consciência por parte dos usuários sobre a importância da regulação exercida pela ANEEL e ANATEL nos setores em que atuam.

Um outro aspecto que aglutina as dificuldades administrativas, financeiras e orçamentárias, envolve a questão da falta de autonomia. Considerada uma característica central no funcionamento das agências reguladoras, segundo a percepção dos pesquisados, a falta de autonomia é a principal responsável pelas dificuldades encontradas na execução da fiscalização e contingenciamento de recursos realizados pelos ministérios aos quais as agências reguladoras ANEEL e ANATEL estão vinculadas. A questão da autonomia pode se referir a várias dimensões como política, financeira, administrativa, institucional, dentre outras. A dimensão da autonomia que mais interessa, nesta investigação é a administrativa e financeira.

A autonomia administrativa refere-se à capacidade das agências reguladoras desempenharem os seus objetivos e funções da regulação de acordo com a política regulatória definida pelo ministério da área. Assim, a autonomia administrativa significa que a agência reguladora pode implementar uma política de gestão voltada para atender aos interesses dos usuários e agência de conformidade com suas próprias práticas gerenciais sem, no entanto, sofrer ingerências ou interferências do próprio governo ou através dos ministérios. O que normalmente ocorre é que, tanto a ANEEL como a ANATEL, sistematicamente, perdem a sua autonomia administrativa todas as vezes que o ministério, ou qualquer outro órgão governamental, não respeita o seu pressupostos institucionais de agência reguladora contemplada, por exemplo, em seu *status* de “autarquia” especial. As agências reguladoras, segundo o seu marco regulatório, são independentes, possuem autonomia administrativa e financeira e mandatos fixos para os seus dirigentes. No entanto, na prática, o MME, com a ANEEL, e o MC com a

ANATEL, implementam uma política onde todas as macrodecisões e as principais estratégias são definidas fora das agências, via ministérios.

Uma outra dimensão da autonomia é a financeira, que se tornou, nos últimos anos, o “calcanhar de Aquiles” dos órgãos governamentais do executivo federal, em especial. A autonomia financeira, ou seja, a capacidade da agência reguladora administrar os seus recursos próprios recursos financeiros de acordo com suas necessidades e políticas, já há algum tempo vem sendo implementada de forma externa à agência, via ministério da área. Uma grande dificuldade apontada e reiterada pelos pesquisados da ANEEL e ANATEL é que com a falta de autonomia financeira as agências reguladoras não conseguem realizar as suas políticas e parte de seus objetivos finalísticos de regulação, fiscalização e aplicação da legislação no setor regulado. Isto se deve ao fato de que a falta de dinheiro impede essas agências de investirem nesses setores finalísticos para treinar, capacitar, qualificar o seu pessoal técnico especializado para realizar com eficiência as funções de regulação.

Uma outra questão que, também, ficou bem evidenciada foi que a falta desses recursos financeiros dificultam o suporte dado às atividades das agências, como disponibilidade de dinheiro para abastecimento dos carros do setor de fiscalização para cumprir com mais eficiência o seu papel, liberação de recursos financeiros para pagamento de diárias de pessoal técnico que se desloca para outras regiões para executar serviços de regulação, fiscalização dentre outros. Tal dificuldade gerada pela falta de autonomia, seja administrativa e financeira, se agrava com a política de contingenciamento de recursos financeiros definida pelos ministérios das áreas ANEEL (MME) e ANATEL (MC). Essa relação das agências reguladoras com os ministérios deveria, em tese, ser de vinculação político-administrativo e, não, uma relação do tipo subordinação. Ou seja, como afirmaram parte dos respondentes, “... *o nosso trabalho*

chega lá no ministério, e aí, eles vão cortando tudo. A gente fica de pires nas mãos... Tudo depende do ministro. É ele que manda”.

Um quinto aspecto identificado como problemático na gestão das agências reguladoras é a questão da comunicação. Nesse sentido, a falta de divulgação do papel das agências reguladoras junto à sociedade é uma das questões mais recorrentes nesse aspecto. Isso acarreta, por um lado, a existência de assimetrias de informações entre os diferentes agentes que entram em contato com as agências reguladoras e, por outro lado, a manutenção de uma relação não-transparente, confusa e, às vezes, difusa com relação aos encaminhamentos das demandas advindas da sociedade. Esse desconhecimento sobre as agências reguladoras com relação ao seu papel e funções, não é somente da sociedade em geral, mas inclusive, no próprio setor governamental, provocando inúmeros obstáculos para que as agências reguladoras do ponto de vista social, atendam as demandas dos usuários e consumidores. Muitas das questões suscitadas pela sociedade, na opinião dos entrevistados, refere-se à questão do para que serve a agência reguladora e quais são as suas funções. A própria questão da falta de uma política de regulação alimenta o fato de que os governos criam agências governamentais para acomodar interesses políticos (politicagem) e barganhar votos em anos eleitorais, oferecendo cargos aos aliados, deixando a sociedade ao largo dos acontecimentos.

Essa falta de informação e esclarecimento sobre as agências reguladoras revela também uma falha no processo de comunicação e relacionamento institucional com o ambiente externo, sejam sociedade, usuários, órgãos governamentais, empresas concessionárias, etc. Do ponto de vista da sociedade, cada vez mais, se sabe menos sobre as agências reguladoras. Há uma falta de articulação delas com o público em geral. As empresas concessionárias, devido à assimetria das informações, possuem maior poder de barganha e articulação. Possuem, também, mais especialistas e técnicos

na área de regulação, dominando, dessa forma, o mercado do setor regulado. O desconhecimento do papel das agências por parte da sociedade e dos órgãos governamentais retrata, também, uma falta de visibilidade política e social das agências reguladoras. Tal visibilidade é crucial para qualquer agência governamental. Questões como, a sua aceitação e legitimidade enquanto defensora dos direitos dos usuários e da sociedade frente às práticas lesivas das empresas que atuam no setor regulado é parte integrante de suas funções regulatórias. Tudo isso, também, dificulta a gestão das agências reguladoras na medida em que elas não conseguem definir as prioridades do atendimento às demandas dos usuários. Tudo isso contribui para o aumento das dificuldades de se consolidar um modelo de gestão mais eficiente e adequado para as agências reguladoras.

Em suma, o desconhecimento de seu papel e de suas funções regulatórias, a falta de legitimidade e visibilidade política e social com os usuários e parte dos órgãos governamentais, são variáveis que com certeza dificultam cada vez mais a definição clara de um modelo de gestão mais identificado com a natureza e os objetivos das agências reguladoras.

Finalmente, o excesso de centralização e burocratização existentes nas agências reguladoras ANEEL e ANATEL, também, representam uma importante fonte de insatisfação e de geração de dificuldades para a gestão destas agências. Apesar da burocracia já estar, há algum tempo, sob “fogo” cruzado, essas agências ainda conservam características do modelo burocrático e reforçando, cada vez mais, os processos de gestão burocráticos, através da criação de um emaranhado de regras, normas e formalizações que segundo os pesquisados estão cada vez mais “amarrando” as agências reguladoras:

“... nós estamos cada vez mais amarrados e engessados... não conseguimos fazer nada sem antes montar processos e cada vez mais pedir autorizações e opiniões de vários setores só para depois que o processo estiver” grosso “daí, alguém tem que decidir”.

Observa-se portanto, que prevalece, com todo vigor, o modelo burocrático de gestão baseado no controle, no formalismo e processualismos caracterizando, ainda, fortemente a gestão das agências reguladoras pesquisadas. As agências reguladoras necessitam cada vez mais de agilidade e eficiência nos serviços que presta. Precisam, também, estar sintonizadas com as empresas, com o mercado e com a defesa eficiente dos da sociedade. Para conseguir tais resultados elas precisam de um modelo de gestão capaz de responder com agilidade e eficiência os principais desafios do setor regulado. No entanto, o que se verifica, é que as agências estão cada na contra-mão das novas práticas de gestão, isto é, a ANEEL e ANATEL não conseguem superar e romper com os a tradição cultural, principalmente a rigidez de procedimentos típicos do modelo de gestão burocrático.

Uma outra observação interessante quando comparado os mapas dos comentários gerais da ANEEL e ANATEL é que tudo indica que a ANEEL possui uma visão mais clara do que se constitui um modelo ideal para sua gestão. Desta forma, seus integrantes visualizam com maior clareza os objetivos e as características ideais centrais para o funcionamento da agência, assim como, revelam perceber em que aspectos conseguiram promover inovações e quais aspectos mantêm-se ainda inalterados.

Já na ANATEL, a clareza se evidencia somente em relação aos objetivos centrais visualizados na concepção de um modelo ideal para a agência. Verifica-se

então, a existências de algumas diferenças encontradas na gestão da ANEEL e ANATEL que explicam a configuração atual de seus modelos de gestão.

Apresentadas as principais discussões relativas aos resultados da presente tese, no próximo capítulo, apresentam-se as conclusões do presente estudo, enfatizando então, uma síntese dos principais aspectos que respondem ao problema e aos objetivos da investigação.

6. CONCLUSÕES

No presente capítulo apresentam-se as conclusões da presente tese, enfatizando uma síntese das análises que mais diretamente permitem responder ao problema de pesquisa formulado e os objetivos específicos traçados para a presente investigação.

O primeiro conjunto de conclusões importante se refere à caracterização da gestão das agências em relação às dimensões básicas de análise organizacional escolhidas para esta investigação.

Do ponto de vista de sua estrutura, tanto a ANEEL como a ANATEL possuem um número considerável de características e elementos típicos do modelo burocrático de gestão. Ambas as agências reguladoras, têm algumas dificuldades com a adoção de instrumentos mais participativos, democráticos e com relativo grau de autonomia. Na ANEEL, especificamente, há a utilização de mecanismos que permitem uma relação mais transparentes no processo de tomada de decisão. Assim, evidenciou-se o uso de decisões mais participativas, por meio de reuniões e audiências públicas. Por outro lado, a ANATEL acaba adotando mais intensamente instrumentos de controle e intervenção burocráticos, como a aplicação excessiva de leis e normas para o funcionamento da agência.

A definição da estratégia, na ANEEL e na ANATEL, acaba seguindo os pressupostos do modelo de gestão burocrático. Apesar da predominância mais forte dos valores, culturas e práticas burocráticas, a ANEEL se aproxima mais, em alguns pontos de práticas características dos modelos gerencial e de agência reguladora. Neste sentido, a ANEEL define suas estratégias de forma mais inovadora e com grande grau de flexibilidade e descentralização em alguns setores do funcionamento da agência. Já a ANATEL parece seguir mais predominantemente o modelo de gestão burocrático com decisões mais do tipo de “cima” para baixo utilizado tradicionalmente nas organizações públicas.

No que se refere ao meio ambiente, duas conclusões podem ser destacadas. A primeira delas revela que tanto a ANEEL quanto a ANATEL, ao procurarem formas de interação com o seu ambiente externo, por si só, revelam adotar práticas de relação com o ambiente baseadas no modelo gerencial e o idealizado para as agências reguladoras. No entanto, algumas especificidades na forma como tais relações são encaminhadas, estabelecem diferenciações entre a gestão da ANEEL e ANATEL. Neste sentido, a ANEEL mantém uma relação mais direta com as empresas, concessionárias, usuários e outros atores externos, denotando maior nível de transparência e de pró-atividade nos seus relacionamentos com o público externo. Na ANATEL, predomina uma relação ambiental mais baseada no modelo de gestão burocrático, tendo em vista que ela está centrada nos ritos, normas e leis, fazendo com que existam grandes dificuldades da ANATEL “sentir” o ambiente externo através de uma relação mais do tipo interativa e direta com os seus principais *stakeholders*.

A gestão das relações políticas que ocorrem nas agências reguladoras é baseada em procedimentos e práticas, preponderantemente, próprias do modelo burocrático. Tais práticas, na ANEEL e ANATEL, envolvem pressões políticas das bancadas dos poderes

constituídos, especialmente legislativos, e dos *lobbies*, que têm algum interesse nessas agências reguladoras. Tais pressões são comuns e de alguma forma se legitima através de mecanismos democráticos e de gestão como reuniões e audiências com os dirigentes das instituições.

No entanto, algumas diferenças na forma como se efetivam as pressões políticas entre as agências, podem ser identificadas.

Na ANEEL, as pressões políticas se dão através das lacunas existentes nas legislações que regulam o setor, das pressões dos representantes do poder executivo, das reuniões e audiências públicas onde grupos e atores externos interessados na agência buscam atender aos seus interesses.

Na ANATEL, tal pressão política tem-se pautado nas práticas e posturas relacionais, como conversas com funcionários e dirigentes da agência, telefonemas e recados que os grupos de pressão e atores externos interessados na ANATEL enviam aos seus interlocutores. De alguma forma, tais práticas acabam refletindo um tipo de pressão que se dá mais através das pessoas do que mecanismos e instrumentos institucionais mais participativos.

O que se verificou na ANEEL é que as práticas e procedimentos estão mais próximos de um modelo de gestão do tipo gerencial e da agência reguladora. Assim, na medida em que todas as dimensões básicas de análise utilizadas na presente pesquisa (estrutura, estratégia, relação ambiente e sistema político) apresentam elementos que denotam uma tendência a adotar posturas mais competitivas, democráticas, transparentes com uma interação com os atores externos.

Por outro lado, o que se verificou na ANATEL é que prevalecem práticas de gestão predominantemente burocráticas. Apesar da ANATEL desejar caminhar para um ambiente de gestão permeado por uma racionalidade mais ágil, flexível em seus

processos, mais descentralizada (desconcentrada do nível hierárquico superior) para outros níveis organizacionais, dentre outros, o que se verificou na pesquisa foi o oposto. A existência de fortes valores burocráticos, assentados em práticas (alguns vícios) e heranças das trajetórias do sistema de comunicações do país, que vem se acumulando desde o regime militar. Tal regime baseava-se em valores como a hierarquia, a disciplina e a obediência às normas e regulamentos, e dessa forma, a lógica administrativa dos militares foi incorporada no setor de comunicações considerado estratégico para a manutenção do regime militar.

Apesar das predominâncias de elementos do modelo burocrático, os resultados indicaram, também, a convivência com práticas características dos demais modelos de gestão estudados. Então, conclui-se que a ANEEL e ANATEL apresentam um modelo híbrido de gestão. O hibridismo na gestão das agências reguladoras parece se configurar da seguinte forma:

- São consideradas patrimonialistas em sua estrutura organizacional, pois, as características mais marcantes de tal estrutura revelam que há uma forte centralização e controle do funcionamento das agências ANEEL e ANATEL nas mãos de seu gestor principal;
- São consideradas mais burocráticas em suas estratégias e sistema político, pois atuam estrategicamente de forma burocrática tendo em vista que a hierarquia é uma variável importante para definir o responsável pelas questões estratégicas nas agências reguladoras. Seu sistema político pode ser considerado próprio de um modelo burocrático, pois se considera que o uso do domínio e do conhecimento das regras, normas e legislação da agência reguladora pode ser usado em favor de interesses individuais ou grupais;

- A relação com o ambiente externo, é própria do modelo gerencial e da agência reguladora, pois tais relações fundamentam-se na concepção de que as agências reguladoras devem estar atentas para as mudanças e demandas da sociedade e que os contatos com todas as organizações que influenciam o funcionamento da agência reguladora devem ser constantes.

Portanto, ao contrário dos princípios da reforma administrativa dos anos 90 no qual concebia um modelo gerencial, A Nova Administração Pública (NAP), como ambiente ideal para a proliferação das agências reguladoras, nesta tese, refuta-se a concepção da existência de um ambiente gerencialista formalizado no plano diretor (1995).

Ao final de um trabalho desta natureza, torna-se importante, também, destacar-se o que de mais significativo o estudo propiciou, em termos de contribuição, assim como, as limitações verificadas no decorrer do processo. Assim, a principal contribuição da presente tese é a produção de um novo conhecimento no campo da gestão das agências reguladora e da administração pública, por meio da sistematização de dados empíricos relevantes que podem ser utilizados para avançar nos estudos e pesquisas sobre agências reguladoras. Uma segunda contribuição é a própria sistematização dos modelos de gestão, analisados na presente tese, e a identificação das principais características e elementos que configuram o modelo híbrido de gestão na ANEEL e ANATEL. Uma terceira contribuição que pode ser destacada é o uso de um procedimento metodológico que combina estratégias de análise qualitativa e quantitativa, proporcionando, assim, que os dados possam ser explicados a partir de diferentes ângulos.

Quanto às limitações, constatou-se a necessidade de se proceder a tratamentos mais sofisticados que permitam uma caracterização das dimensões de análise

organizacional de forma a representar, com mais fidedignidade as peculiaridades das agências reguladoras e das próprias organizações públicas. Tal limitação evidenciou-se mais contundentemente em relação à configuração da dimensão política, tendo em vista que esta carece de subsídios teóricos e metodológicos para sua estruturação.

Assim, este estudo pode ser especialmente interessante para os gestores públicos e dirigentes do setor governamental na orientação, na adequação e aperfeiçoamento de novos desenhos institucional, gerencial e organizacional para as atuais e futuras agências reguladoras da administração pública brasileira.

Recomendam-se para futuras pesquisas, análises dos modelos de gestão das agências reguladoras criadas na segunda e terceira geração de reformas no setor de infra-estrutura e demais setores regulados no que se refere à política de gestão pública e processos de gestão. Tais experiências podem servir de balizamento e subsídios para estudos comparativos sobre os modelos de gestão das diversas agências reguladoras dos setores de infra-estrutura econômica, social e de saúde. Uma outra sugestão de pesquisa refere-se à análise dos atuais desenhos institucional, organizacional e gerencial das agências reguladoras em comparação com as organizações públicas tradicionais que possuem, em tese, um desenho mais tradicional típico do modelo burocrático de gestão. Questões como o isomorfismo organizacional na criação das agências reguladoras, a questão da política regulatória e o aperfeiçoamento do marco regulatório brasileiro, são pontos que necessitam, ainda, ser mais priorizados nas agendas dos pesquisadores, estudiosos e especialistas brasileiros envolvidos com a política de gestão pública e a política regulatória brasileira.

7. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 50, nº 2, Abr./Jun., 1999.

ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Partes 1 e 2. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ABRÚCIO, Luiz Fernando. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo da experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília, nº 10, 1997.

ABRÚCIO, Luiz Fernando. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

AHUMADA, Consuelo e ANDREWS, Cristina. The impact of globalization on latin american states: the cases of Brazil and Colômbia. In: **Administrative Theory & Praxis**, v. 20, nº 4, pp. 452-467, dez., 1998.

ALLISON, Graham. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little Brown, 1971.

BALDWIN, R. e CAVE, M. **Understanding regulation**: teory, strategy and practice. Oxford: Oxford University Press, 1999.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições, 1979.

BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy**. Berkeley: University of California Press, 1994.

BARZELAY, Michael. **Research on public management policy change in Latin American region**: conceptual framework, methodological guide and exemplars. Washington, DC: IADB, 2001.

BERTERO, C. O.; CALDAS, M. P.; WOOD JR, T. Produção científica em administração de empresas: provocações, insinuações e contribuições para um debate local. In: XXVII EnANPAD, Fox do Iguaçu/PR, 1998. **Anais ...**

BERTERO, C. O.; CALDAS, M. P.; WOOD JR, T. Produção científica em administração de empresas: provocações, insinuações e contribuições para um debate local. In: **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba/PR, v. 3, n° 1, pp. 147-178, Jan./Abr., 1999.

BERTERO, C. O.; VASCONCELOS, F. C.; BINDER, M. P. Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo/SP, v. 43, n° 4, pp. 48-63, Out./Dez., 2003.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1995.

BORENSTEIN, Carlos Raul. Regulação em setores de infraestrutura: a sociedade no controle externo das organizações. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n.5, set./out., 2000.

BOSCHI, Renato e LIMA, Maria Regina Soares de. O executivo e a construção do estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

BOWDITCH, J. L. e BUONO, A. F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Editora Pioneira, 1992.

BRAGA, N. O processo decisório em organizações brasileiras. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 21, n° 3, pp. 35-57, jul./set., 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVAL, José María e PRZEWORSKI, Adam. **Reformas econômicas em democracias novas: uma proposta social-democrata**. São Paulo: Editora Nobel, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: a lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996. (b)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, n° 1, p. 7-40, jan./abr., 1996. (a)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques e SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da Pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1991.

BURNS, T. e STALKER, G. (1961). **The management of innovation**. Londres: Tavistock.

CAMPOS ET AL, Anna Maria. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, set./out., 2000.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português? In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, nº 2, fev./abr., 1990

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**. Curitiba/PR: Editora Travessa dos Editores, 2004.

CAVALCANTI, Bianor Scelza e PECI, Alketa. Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza, RUEDIGER, Marco Aurélio e SOBREIRA, Rogério. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CHRISTENSEN, T, e LAEGREID, P. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília/DF, ano 52, nº 2, Abr./Jun., 1998.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Parte 2.** Brasília: MP, SEGES, 2002.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático.** Brasília: Editora UnB, 1981.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora UnB, 2001.

DALAND, Robert T. A administração pública como uma ciência política no contexto brasileiro. In: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 3, n° 2, pp. 73-94, 1969.

DEAN, Jr James W. e SHARFMAN, Mark P. Does decision process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. **Academy of Management Journal,** Briarcliff Manor, v. 39, n° 2, pp. 368-396, Nov./Dec., 1996.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Orgs). **A reforma do Estado e democracia no Brasil.** Brasília: Editora UnB, 1997.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Orgs). **A reforma do Estado e democracia no Brasil.** Brasília: Editora UnB, 1997.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social.** São Paulo: Editoras Vozes, 1998.

DOWDING, K. Rational choice and community power structures. In: **Political Studies** XLIII, pp. 265-277, 1995.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

DUNVEALY, Patrick e O'LEARY, Brendan. **Theories of the State:** the politics of liberal democracy. Hounmills and London, Macmillan, 1987.

DUPAS, Gilberto. **Hegemonia, Estado e governabilidade.** São Paulo: Editora SENAC, 2001.

FACHIN, Roberto. Reforma do Estado e agência de regulação: o caso do Rio Grande do Sul. In: Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização. São Paulo: FEA/FIA/USP, 1998. **Anais ...**

FADUL, Élvia e SOUZA, Antonio Ricardo de. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. In: XXX EnANPAD, Salvador/BA, 2006. **Anais ...** CD ROM

FADUL, Élvia e SOUZA, Antonio Ricardo de. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: XXIX EnANPAD, Brasília/DF, 2005. **Anais ...** CD ROM

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação de uma nova ordem social? In: **Revista de Administração Pública.** São Paulo, v. 34, n. 1, jan./mar., 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FARIAS, Pedro César Lima de. Regulação e modelo de gestão. In: **Balanço da reforma do Estado no Brasil:** a nova gestão pública. Brasília: Ministério do Planejamento, SEGES, 2002.

FARMER, David John. Schopenhauer's porcupines: hegemonic change in context. In: **Administrative Theory & Praxis**, v. 20, n° 4, pp. 422-433, dez., 1998.

FERLIE ET AL, Ewan. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora UnB/ENAP, 1999.

FERREIRA, Luciana Carvalho de Mesquita. Regulação e gestão de pessoas: evidências do caso da Agência Nacional do Petróleo. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD, 2002. **(Dissertação)**

FIORI, José Luís. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. In: **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n° 43, nov., 1995.

FISCHER, Tânia, TEIXEIRA, Expedito e HEBER, Florence. Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n° 3, pp. 9-27, Mai./Jun., 1998.

FISCHER, Tânia. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 27, n° 4, pp. 11-20, 1993.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. In: **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 24, n° 4, pp. 278-88, 1984.

FLEURY, Sonia (Org.). **Análise do perfil dos artigos publicados na Revista de Administração Pública – RAP – no período 1992-2002**. Rio de Janeiro: Editora EAESP/FGV, 2003.

FLEURY, Sonia. A gestão das redes de políticas. In: VII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Lisboa, 2002. **Anais ...**

GAETANI, Francisco. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília/DF, ano 50, n° 4, Out./Dez., 1999.

GHEVENTER, Alexandre. **Autonomia versus controle:** origem do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GOMES, Angela de Castro (Coord.). **Engenheiros e economistas:** novas elites burocráticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.

GONDIM ET AL, S. M. G. Da descrição do caso à construção da teoria ou da teoria à exemplificação do caso? Uma das encruzilhadas da produção do conhecimento em administração e áreas afins. In: **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador, 2005. (no prelo).

GORDON, J. R. *Organizational Behavior: a diagnostic approach*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Editora Paulicéia, 1994.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. In: **Political Studies** XLIV, pp. 936-57, 1996.

HAQUE, M. Shamsul. Impacts of globalization on the role of the State and bureaucracy in Asia. In: **Administrative Theory & Praxis**, v. 20, n° 4, pp. 439-451, dez., 1998.

HARMON, Michael M e MAYER, Richard T. Teoria de la organización para la administración pública. In: TENÓRIO, Fernando G. e SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

HEBER, Florence. A regulação das Telecomunicações no Brasil. Salvador: Tese de doutorado: UFBA/EA/NPGA, 2000. (Tese)

HORN, M. **The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1987.

JENKIS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

JÚLIO C. A. E NETO, J. S. (Orgs). **Estratégia e planejamento: autores imprescindíveis**. São Paulo: Publifolha, 2002. Coleção HSM Management.

KEINERT, Tânia M. M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Editora Annablume: Fapesp, 2000.

KEINERT, Tânia M. M. Burocracia e inovação na administração pública. In: **Boletim do Instituto de Saúde**. São Paulo: Edição Especial, pp. 7, n° 19, pp. 1-12, 1998.

KEINERT, Tânia M. M. e LAPORTA, Cláudio B. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92). In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 28, n° 1, pp. 5-17, 1994. (a)

KEINERT, Tânia M. M. e VAZ, José Carlos. A Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-89). In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 45, n° 1, pp. 9-41, 1994. (b)

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento**. Brasília: Editora UNESCO, 2001.

KOUZMIN, Alexander. Symposium: globalization and public administration – enhancing dismatling or protecting distintive administrative capacity? In: **Administrative Theory & Praxis**, v. 20, n° 4, pp. 434-438, dez., 1998.

LAUKKANEN, M. **Comparative cause mapping of management cognitions**. Helsinki: Helsinki School of Economics, 1992.

LOIOLA ET AL, Elizabeth. Dimensões básicas de análise das organizações. In: ZANELLI, José Carlos, BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo e BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2004.

LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. **A pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora EPU, 1986.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; AMBONI, Nério e CUNHA, Vera. Produção acadêmica em administração pública: período 1983-88. In: XVIII EnANPAD, Belo Horizonte/MG, 1989. **Anais ...**

MARCH, J. e OLSEN, J. **Democratic Governance**. New York: The Free Press, 1995.

MARCH, J. e OLSEN, J. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: Macmillan, 1989.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes e CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

MARTINS, Humberto Falcão. **Estado e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, no prelo.

MARTINS, Humberto Falcão. O modelo organizacional das agências reguladoras e das agências de fomento. In: **I Fórum Brasileiro sobre a Reforma do Estado**. Salvador/BA, agosto, 2002.

MARTINS, Humberto Falcão. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: FGV, 2003. **(Tese)**

MARTINS, Luciano. Administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília/DF: **ENAP**, 1995. (Textos para discussão)

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

MELLO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte 2. Brasília: MP, SEGES, 2002.

MELLO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n° 50, pp. 7-44, 2000.

MELLO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Brasília/DF: Editora REVAN, 2002.

MILES, Matthew B. e HUBERMAN, Michael. **Qualitative data analysis**. London: Sage, 1994.

MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, B. E LAMPEL, J. **Sáfari de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Editora Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry. **El poder en la organización**. Barcelona: Editora Ariel, 1992.

MORGAN, Garreth. **Imagens da organização**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996 (Coleção primeiros passos n° 21).

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria das organizações**: evolução e crítica. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

MOUZELIS, Nicos. **Organization and bureaucracy**. Atherton, New York, 1972.

MULLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. In: **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n° 3, pp. 65-88, Jul./Sept., 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

NONAKA, I. E TAKEÚCHE, H. **Criação de conhecimento na empresa:** como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Editora Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action:** Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: Editora MH Comunicação, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PECI, Alketa e CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. In: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v.34, n.5, set./out., 2000.

PECI, Alketa. Modelos regulatórios na área de transportes: a experiência americana. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8°. Buenos Aires: CLAD, 2002. **Anais ...**

PECI, Alketa. Reforma regulatória à luz de outros esforços reformistas: revisitando o modelo de Kleber Nascimento. In: Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração – XXVIII EnANPAD. Curitiba/PR, 2004. **Anais ...**

PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização. In: MARTINS, Paulo Emílio e PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PINHO, José Antonio Gomes. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In: **Organizações & Sociedade**, v. 5, nº 12, p. 59-79, mai./ago., 1998.

PIRES, José Cláudio Linhares e GOLDSTEIN, Andréa. Agências reguladoras: avaliação e desafios. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.8, n.16, dez., 2001.

PIRES, José Cláudio Linhares e PICCININI, M. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

PÓ, Marcos Vinícius e PRADO, Otávio. Desafios na definição do campo da administração pública: identidade, questões, referenciais teóricos, métodos e cientificidade. In: II EnAPG. São Paulo, 2006. **Anais ...** CD ROM

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.

REZENDE, Fernando. O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. In: LIMA JR. Olavo Brasil e ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de (Coords). **As origens da crise**: Estado e autoritário e planejamento no Brasil. São Paulo: Editora Vértice, 1987.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RICHARDSON, Robert Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

RIGGS, Fred. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1964.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1999.

SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Marcos regulatórios no Brasil**: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 2005.

SALGADO, Lucia Helena. *Agências regulatórias na experiência brasileira. Um panorama do atual desenho institucional.* Rio de Janeiro: Editora **IPEA**, mar., 2003. (Texto para discussão nº 941)

SANTANA, Ângela. *Agências executivas e agências reguladoras: o processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência.* In: **Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública.** Brasília: Ministério do Planejamento, SEGES, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A Elite Invisível: Exploração Sobre a Tecocracia Federal Brasileira.* In: **Revista do Serviço Público**, Fundação Centro de Formação do Serviço Público. Brasília, ano 39, v. 110, nº 1, jan./mar. 1982.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia pública e política industrial no Brasil.** São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

SILVA, Eduardo Ramos Ferreira da. *Regulação nos setores de energia elétrica e de telecomunicações no Brasil: uma análise dos modelos de gestão de agências reguladoras.* Dissertação de Mestrado. Brasília/DF: UnB, 2000. **(Dissertação)**

SIMON, Hebert A. **Comportamento administrativo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1970.

SKIDMORE, Thomas. **Uma história do Brasil.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

SKOCPOL. Theda et al. Casting Wide Nets: Extensive Voluntary Associations in the U.S. Federal Democracy. Trabalho apresentado na Conferência Civic Engagement in American Democracy. Portland, Maine, setembro, 1997. **Mimeo**

SOUZA, Antonio Ricardo de e ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública. In: **Revista de Serviço Público**. Brasília, ano 54, n° 2, Abr./Jun., 2003.

SOUZA, Antonio Ricardo de. Agências reguladoras de serviços públicos e campo organizacional: limites e possibilidades. In: XXVIII EnANPAD, Curitiba/PR, 2004. **Anais... CD ROM**

SOUZA, Antonio Ricardo de. Revisitando o planejamento no Brasil: em análise as experiências brasileiras. In: GRASEL, Dirceu e SOUZA, Antonio Ricardo de. **Gestão pública e desenvolvimento econômico no Brasil: perspectivas nacional e regional**. Cuiabá/MT: EdUFMT, 2005.

SOUZA, Celina. Pesquisa em administração pública no Brasil. Uma agenda para o debate. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n° 4, pp. 43-61, 1998.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

SROUR, Robert Henry. **Classes, regimes, ideologias**. São Paulo: Editora Ática, 1987.

STEINMO, S. Thelen. K. e LONGSTRETH, F. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Editora Prentice-Hall do Brasil, 1985.

TENDLER, Judith. **Good Government in the Tropics**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora: FGV, 2004.

WAGNER III, John A. e HOLLENBECK, John R. **Comportamento organizacional: criando vantagem competitiva**. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Evolución de las ciencias administrativas em América Latina. In: **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, n° 12, pp. 70-92, 1978.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1971.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva.

Editora: UNB, 1998.

WILLEY, N. The micro-macro problem in social theory. **Sociological Theory**, v. 6, pp.

254-504, 1988.

WOOD JR, T. e PAULA, Ana P. P. Top-management: pesquisa sobre as revistas populares de gestão no Brasil. In: XXVI EnANPAD, Salvador/BA, 2002. **Anais ...**

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Editora Bookman, 2005.

8. ANEXOS:

1. QUESTIONÁRIO MODELO DE GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS
2. ROTEIRO DE ENTREVISTAS APLICADAS AOS DIRIGENTES, EXECUTIVOS E GESTORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.

ANEXO 1**QUESTIONÁRIO MODELO DE GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS****PARTE I-DADOS DE IDENTIFICAÇÃO**

AGÊNCIA _____ QUESTIONÁRIO N° _____

CARGO/FUNÇÃO _____

TEMPO ATUAÇÃO AGÊNCIA: _____

PARTE II – RESPONDA AS PERGUNTAS ABAIXO DE ACORDO COM O QUE É SOLICITADO:

1) Como você caracteriza a atual estrutura de funcionamento (divisão em departamentos/áreas/setores, funções, cargos de direção e chefia) desta agência reguladora?

2) A estrutura de funcionamento atual desta agência reguladora facilita o atendimento dos objetivos para os quais ela foi criada?

sim não em parte

Justifique a sua resposta:

3) Em sua opinião quais são as características centrais que definem o funcionamento desta agência reguladora em relação à:

Conhecimento dos objetivos e metas desta agência reguladora entre os seus funcionários:

O processo de tomada de decisão desta agência reguladora:

Definição das atribuições e responsabilidades dos cargos e funções desta agência reguladora:

4) Quais são as principais dificuldades/entraves existentes nesta agência reguladora para desenvolver plenamente as suas atividades de regulação das empresas concessionárias?

5) Você considera que esta agência reguladora conhece e dissemina as informações necessárias sobre as empresas concessionárias que ela regula?

sim não em parte

Justifique a sua resposta:

 6) Que sugestões você daria para promover a melhoria do funcionamento desta agência reguladora?

PARTE III – QUESTIONÁRIO

As agências reguladoras possuem diversas características que configuram a forma como elas se organizam e funcionam enquanto organização. Apresentamos-lhe, a seguir, algumas destas características e gostaríamos que você avaliasse a sua importância (das características enunciadas), expressando o quanto você concorda ou discorda com cada afirmação. Observe que, para cada sentença é solicitado que você, num primeiro momento, avalie a afirmação, tendo em vista a sua idéia de uma agência reguladora ideal; na segunda coluna, avalie o quanto cada característica está presente, existe, hoje, na agência reguladora. Para tanto, utilize a escala abaixo.

1- Concordo plenamente		5- Discordo levemente
2- Concordo muito	4- Não concordo, nem discordo.	6- Discordo muito
3- Concordo levemente		7- Discordo plenamente

Características	Dev e Ser	É
Uma agência reguladora deve ser uma organização pouco complexa, sem funções especializadas.		
Uma agência reguladora deve ser uma organização com procedimentos e normas pouco formalizados.		

O gestor principal desta agência reguladora é quem deve controlar o funcionamento da agência.		
O gestor principal desta agência reguladora é quem deve tomar as decisões mais importantes em relação ao funcionamento da agência.		
A definição do plano estratégico desta agência reguladora deve estar a cargo do dirigente principal da agência.		
As definições das normas e legislações da regulação devem ser feitas pelas próprias agências reguladoras.		
Os planos estratégicos desta agência reguladora devem ser permanentes e alterados apenas eventualmente.		
As decisões do dirigente principal desta agência reguladora devem ser acatadas por todos os envolvidos.		
A definição e as concepções principais que norteiam a regulação desta agência reguladora devem ser de responsabilidade do seu dirigente principal.		
As políticas norteadoras do funcionamento desta agência reguladora devem ser alteradas apenas quando houver mudanças no seu quadro de dirigentes principais.		
De uma maneira geral o fato de um dirigente ocupar um cargo importante nesta agência reguladora pode facilitar a obtenção de benefícios individuais.		
O uso da habilidade de convencer, persuadir e manipular pessoas e situações deve ser empregado no atendimento de interesses individuais e de grupos.		
Para funcionar de maneira adequada esta agência reguladora deve ter muitos níveis hierárquicos.		
Alto grau de formalização com normas e procedimentos detalhadamente definidos é necessário para padronizar os processos existentes nesta agência reguladora.		
A definição e as decisões do plano estratégico desta agência reguladora devem ficar a cargo dos ocupantes dos cargos hierarquicamente superiores.		
Alterações dos planos estratégicos devem ser feitas quando houver mudanças nas normas e legislação nesta agência reguladora.		
Esta agência reguladora deve priorizar ações que organizem seus processos internos para que a regulação possa ser feita de acordo com as normas e regulamentos.		
Esta agência reguladora deve alterar suas políticas apenas quando houver mudanças nas normas e procedimentos internos da agência.		
O uso do domínio e do conhecimento das regras, normas e legislação desta agência reguladora pode ser usado em favor do atendimento de interesses individuais ou grupos.		
Relações pessoais e informais com pessoas que tem domínio das normas e regras e que detém informações privilegiadas desta agência reguladora podem ser usados para conseguir benefícios pessoais e de grupos.		
Esta agência reguladora deve ter departamentos com uma estrutura hierárquica horizontalizada, flexível e descentralizada.		
É importante que esta agência reguladora tenha a formalização e o detalhamento somente dos seus processos mais gerais, das suas metas e resultados.		
O plano estratégico desta agência reguladora deve ser definido pelos seus principais tomadores de decisão internos e externos.		
Deve haver constante revisão dos planos e estratégias desta agência reguladora a fim de que ela possa alcançar os seus resultados objetivos.		
Esta agência reguladora deve priorizar o atendimento das necessidades dos cidadãos.		
Esta agência reguladora deve estar atenta para as mudanças e demandas da sociedade.		
Pessoas que ocupam cargos estratégicos na área de planejamento e orçamento podem se utilizar de informações privilegiadas em benefício individuais ou de grupos de interesse desta agência reguladora.		
Esta agência reguladora deve ter uma estrutura organizacional de acordo com os seus processos.		
Esta agência reguladora deve ter uma hierarquia horizontalizada e descentralizada		
O detalhamento dos processos de gestão, das legislações e dos contratos é fundamental para o funcionamento desta agência reguladora.		
A definição do plano estratégico desta agência reguladora envolve negociação e conflito entre os diversos agentes internos e externos (agências reguladoras, governo, empresas,		

concessionárias, sociedade, etc).		
Uma revisão e reajustamento do plano estratégico desta agência reguladora devem ser feitos quando ocorrem alterações do mercado do setor regulado.		
É importante que esta agência reguladora priorize o atendimento das necessidades do mercado do setor regulado.		
Os contatos com todas as organizações que influenciam o funcionamento desta agência reguladora devem ser constantes.		
Situações como a captura e a cooptação de agentes internos e externos ocorrem com frequência nesta agência reguladora (são utilizadas para defender interesses de individuais, grupais ou organizações).		
Os dirigentes e funcionários desta agência reguladora podem criar normas, regras e procedimentos específicos que visam beneficiar pessoas, grupos ou organizações.		
O uso das relações pessoais e informais com ocupantes de cargos estratégicos na área de planejamento e orçamento desta agência reguladora pode ser usado para conseguir benefícios individuais ou grupais.		

ANEXO 2

ROTEIRO ENTREVISTA TESE

Quais são as características mais importantes que definem uma agência reguladora?

Fale como a agência reguladora está estruturada atualmente?

Como são definidas as questões estratégicas da agência?

Como a agência se relaciona com os diversos setores/organizações?

Em que pontos a gestão da agência reguladora pode ser considerada tradicional?

Em que pontos ela inova na forma como gerencia?

Quais são as maiores dificuldades encontradas para gerenciar as agências reguladoras?

Como tais mecanismos influenciam a gestão da agência reguladora?

Quais são os mecanismos mais utilizados pelos agentes para buscar a defesa dos seus interesses através da agência reguladora?