

D
D

Desenvolvimento em Debate

v.6, n.1
2018

D Desenvolvimento em **D**ebate

v.6, n.1, 2018

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ

Desenvolvimento em Debate é uma revista indexada de publicação periódica editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socio-econômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas sectoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a trabalhos que analisam casos nacionais ou com perspectiva comparada, em particular de países da América Latina. Para tal fim, Desenvolvimento em Debate é publicada duas vezes por ano e aceita trabalhos em português, espanhol e inglês.

A revista adota o esquema de publicação contínua. Neste formato os artigos estão disponíveis em forma prévia à publicação do volume, na versão pre-print. Os artigos são publicados em linha na medida em que são avaliados por pareceristas anônimos. Os mesmos são disponibilizados com a informação correspondente ao volume e número, com uma numeração controlada pelo editor.

ISSN: 2176-9257 (Online)

Frequência: 2 números por ano

Coordenação INCT/PPED

Renato Boschi

Ana Célia Castro

Editor-Chefe

Flavio A. Gaitán

(UNILA/INCT-PPED)

Editora adjunta

Roberta Rodrigues Marques da Silva (UFF/INCT-PPED)

Assistente de edição

Ana Carolina Oliveira
(INCT-PPED)

Comitê editorial

Ana Célia Castro (IE-UFRJ)

Charles Pesanha (UFRJ)

Renato Boschi (IESP-UERJ),

Ignacio Godinho Delgado (UFJF)

Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

Conselho editorial

Adel Selmi (INRA, France)

Alexandre d'Avignon (UFRJ)

Antonio Márcio Buainain
(Unicamp)

Bhaven Sampat (Columbia
University, USA)

Benjamin Coriat (Université de
Paris XIII, France)

Carlos Eduardo Young (UFRJ)

Carlos Morel (Fiocruz)

Celina Souza (UFBA)

Charles Pessanha (UFRJ)

Cristina Possas (UFRJ)

Diego Sanchez Anchochea
(University of Oxford, UK)

Eduardo Condé (UFJF)

Erik Reinert (University of Oslo,
Norway)

Eli Diniz (UFRJ)

Estela Neves (UFRJ)

Giovanni Dosi (Scuola
Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)

Ha-Joon Chang (University of
Cambridge, UK)

João Alberto de Negri (IPEA)

Jorge Ávila (INPI)

Lionelo Punzo (Universidade de
Siena, Italy)

Mario Possas (UFRJ)

Marta Irving (UFRJ)

Peter Evans (University of
California,
Berkeley, USA)

Peter May (UFRJ)

Renato Boschi (IESP)

Sérgio Salles (Unicamp)

Shulin Gu (University of Beijing,
China)

Valéria da Vinha (UFRJ)

Victor Ranieri (USP)

Contato: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com

Acesse nosso site : <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>

Desenvolvimento em Debate / Ana Célia Castro, Renato Boschi (Coordenadores)

Rio de Janeiro, volume 6, numero 1, 2018

81p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas 4. Variedades do
Capitalismo. 5. BIC

ISSN 2176-9257

Projeto gráfico e ilustrações: www.ideiad.com.br



Sumário

| | |
|--|----|
| Carta do Editores convidados Ana Célia Castro e Alcides Gussi | 5 |
| Concentração empresarial nas exportações do complexo soja no Paraguai (2000 - 2016) Wellington Luciano dos Santos e Valdemar João Wesz Junior | 9 |
| Justificativas regulatórias para o segmento de Exploração e Produção (E&P) no Brasil entre 1997 e 2017 Rodrigo Gandra | 27 |
| Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP) Camila Gonçalves de Mario | 43 |
| The origin of regulatory agencies in the United States: A case of institutional change Paula Carvalho | 65 |

Carta dos Editores convidados

Este número da *Desenvolvimento em Debate* apresenta artigos que analisam, desde diferentes perspectivas, os desafios de fortalecer as capacidades do Estado. No primeiro artigo, *Concentração empresarial nas exportações do complexo soja no Paraguai (2000 - 2016)*, Wellington Luciano dos Santos e Valdemar João Wesz Junior no artigo analisam o grau de concentração empresarial nas exportações do complexo soja (grão, óleo e farelo) no Paraguai entre 2000 e 2016, identificando os atores por trás da principal atividade agropecuária do país analisado e do setor com maior peso nas exportações desse país. Os autores realizam uma interessante contextualização da produção de soja no Paraguai, setor que cresceu de maneira constante no período analisado, mostrando, apesar do ingresso de diferentes empresas, uma alta concentração nos mercados de óleo e farelo e concentração moderada no caso da soja em grão. Assim, chegam à conclusão de que a principal atividade agropecuária do Paraguai é dependente de um número reduzido de empresas transnacionais.

No artigo de Rodrigo Gandra, *Justificativas regulatórias para o segmento de Exploração e Produção (E&P) no Brasil entre 1997 e 2017*, é apresentada uma discussão sobre a gramática do modelo de regulação do segmento de exploração e produção da indústria de óleo e gás no Brasil num período de tempo que vai desde a ratificação da Lei do Petróleo em 1997 até anos recentes, incluindo reformas que modificaram os contratos de partilha de produção e as atribuições dos órgãos regulatórios. O autor mostra que no período analisado as motivações regulatórias foram alteradas de acordo com aspectos técnicos; e correntes políticas, ideológicas, econômicas e culturais que envolvem os Governos, motivo pelo qual entende que o modelo de regulação muda de acordo com suas justificativas (apresentando um aspecto dinâmico), às vezes aumentando a concorrência entre as empresas e às vezes restringindo.

Camila Gonçalves de Mario, autora do artigo *Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas*, apresenta uma reflexão sobre o processo de avaliação e a legitimidade das políticas públicas a partir da experiência de avaliação endógena da Ouvidoria Geral do município de Campinas entre 2002 e 2009. Para isso, a autora adota uma perspectiva analítica que salienta a relação entre avaliação e legitimidade de políticas públicas

como processo relacional. A análise recupera, de um lado, as percepções e expectativas dos cidadãos e dos burocratas; de outro, a importância dos valores e das ideias que perpassam a política pública e a sociedade que orientam tanto o desempenho dos atores envolvidos na produção da política quanto as expectativas e percepções que os usuários têm sobre essa política.

Por fim, Paula Carvalho, no artigo *A origem das agências reguladoras nos Estados Unidos. Um caso de mudança institucional analisa* a dinâmica que levou à criação das primeiras agências reguladoras que se formaram nos Estados Unidos utilizando como marco teórico a obra de Douglas North. A autora faz um estudo histórico de longo prazo, tendo em conta que a primeira agência pública com poder para regular tarifas surgiu em 1873, no estado de Illinois, diante do conflito entre agricultores e ferrovias no tocante às tarifas ferroviárias abusivas e monopólicas. Analisando um período negligenciado na literatura, o artigo mostra o papel protagonista das agências locais e estaduais no processo de conformação de instituições, como também a importância das teorias de mudança institucional para se estudar o surgimento das agências reguladoras.

Ana Célia Castro
Alcides Gussi

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

ARTIGOS

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

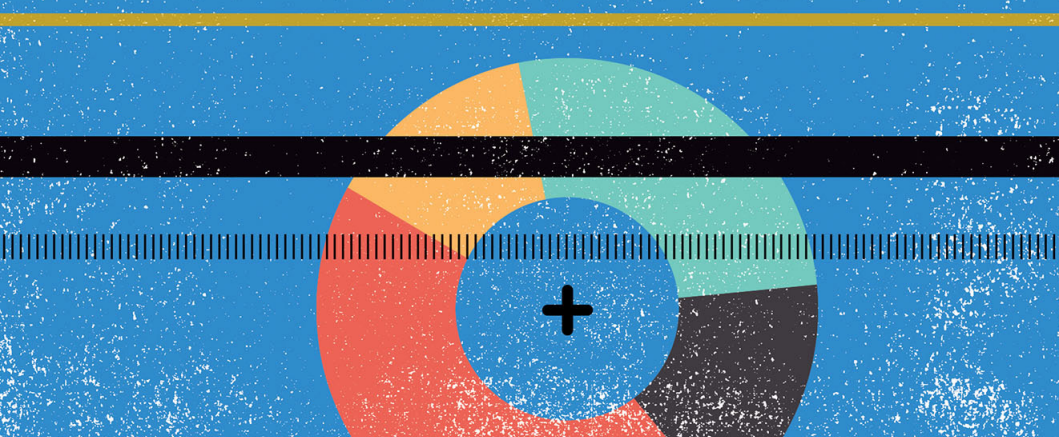
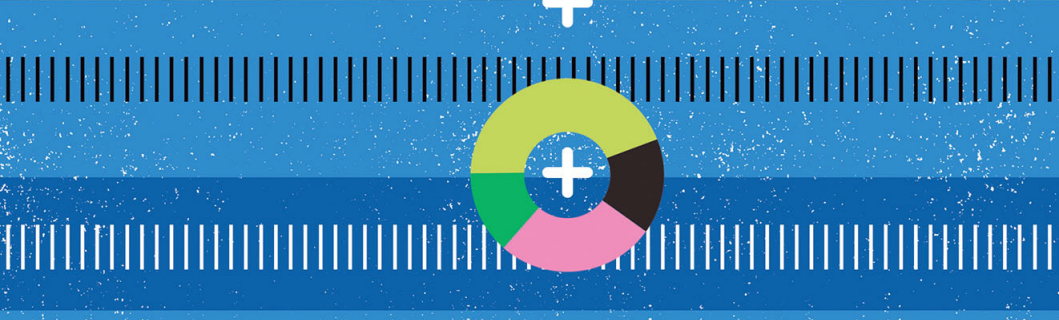
D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate

D Desenvolvimento em Debate



Concentração empresarial nas exportações do complexo soja no Paraguai (2000-2016)

Business concentration in the exports of soybean complex in Paraguay (2000 - 2016)

Wellington Luciano dos Santos*

Valdemar João Wesz Junior**

Resumo

Nas últimas décadas, a produção de soja se tornou a principal atividade agrícola no Paraguai. O objetivo deste trabalho é mensurar o grau de concentração empresarial nas exportações do complexo soja (grão, óleo e farelo) e o poder de mercado das firmas entre 2000 e 2016 no Paraguai. Para tanto, teremos como base três indicadores: Market Share (MS), Relação de Concentração (RC) e Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que serão calculados a partir dos dados obtidos junto à Direção Nacional de Aduanas (Ministério de Fazenda do Paraguai). Os resultados apontam que o complexo soja, setor com maior peso nas exportações paraguaias, depende fundamentalmente de um pequeno número de grandes empresas transnacionais.

Palavras-chave: mercado de soja; empresas transnacionais; comércio internacional; Paraguai.

Abstract

In recent decades, soybean production has become the main agricultural activity in Paraguay. The objective of this study is to measure the degree of business concentration in the exports of the soybean complex (grain, oil and meal) and the market power of firms between 2000 and 2016 in Paraguay. To do so, we will use three indicators: Market Share (MS), Concentration Ratio (RC) and Herfindahl-Hirschman index (HHI), which will be calculated from data obtained from the National Directorate of Customs (Ministry of Finance of Paraguay). The results show that the soybean complex, the sector with the greatest weight in Paraguayan exports, depends fundamentally on a small number of big transnational companies.

Keyword: soy market; transnational companies; international trade; Paraguay.

* Graduando em Ciências Econômicas - Economia, Integração e Desenvolvimento pela Unila, Universidade Federal da Integração Latinoamericana. E-mail: wld.santos.2016@aluno.unila.edu.br

** Professor adjunto da Unila, Universidade Federal da Integração Latinoamericana. E-mail: valdemarjunior@unila.edu.br

INTRODUÇÃO

O Paraguai se consolidou como um dos principais países produtores de soja do mundo, ocupando na safra 2017/18 a quinta posição em volume produzido (atrás de Estados Unidos, Brasil, Argentina e China) e a quarta colocação nas exportações de soja em grão (sendo superado por Brasil, Estados Unidos e Argentina) (USDA, 2018). Comparativamente aos outros países citados, é no Paraguai onde esta atividade é mais intensa, chegando a abranger mais de 70% das terras aráveis no verão (MAG, 2018), além de responder por 39% das exportações totais de 2017 (BCP, 2018), consolidando a soja como principal atividade agrícola do país.

Apesar desta grande centralidade que o complexo soja assumiu no Paraguai, há uma carência de estudos acerca dos principais atores envolvidos nesta cadeia produtiva¹. Procurando cobrir esta lacuna, o objetivo deste trabalho é mensurar o grau de concentração empresarial nas exportações do complexo soja (grão, óleo e farelo) no Paraguai entre 2000 e 2016. Esta pesquisa mostra-se relevante por identificar os atores por traz da principal atividade agropecuária do país e do setor com maior peso nas exportações, bem como seu respectivo poder de mercado.

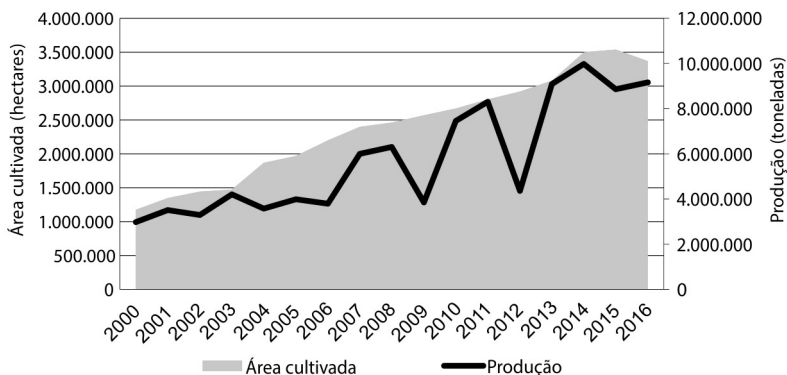
Além desta Introdução, o artigo está organizado em quatro itens. A próxima seção contextualiza a produção de soja no Paraguai, sua capacidade de industrialização e o destino dos subprodutos. Na sequência, apresentam-se os materiais e métodos do trabalho, focalizando no três indicadores que serão usados para mensurar o grau de concentração empresarial nas exportações do complexo soja: Market Share (MS), Relação de Concentração (RC) e Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH). O item 4 traz os resultados do trabalho, que estão separados conforme os três produtos: óleo de soja, farelo de soja e soja em grão. Na seção 5 apresentam-se as Considerações Finais, sintetizando as principais conclusões do estudo.

PRODUÇÃO, INDUSTRIALIZAÇÃO E DESTINO DA SOJA NO PARAGUAI (2000-2016)

A soja foi introduzida no Paraguai em 1921, quando teve início seu plantio no país (BOSIO, 2015). Mas, até a metade do século XX, foi um cultivo pouco presente nas propriedades rurais. É a partir de 1970 que a oleaginosa ganha espaço, motivado principalmente pelo aumento da demanda e do preço no mercado internacional, pelo fortalecimento do modelo agroexportador estimulado durante a ditadura de Stroessner (1954-1989) e pelo estabelecimento de um grande número de agricultores brasileiros que se instalaram na região oriental do país (TORRES FIGUEREDO e MIGUEL, 2005; VÁZQUEZ, 2006; KLAUCK, 2011; GALEANO, 2012). Entre 1970 e o final dos anos 1990 a área plantada com soja passa de menos de 30 mil para mais de um milhão de hectares (FAOSTAT, 2018).

Entre 2000 e 2016, período de análise deste trabalho, a soja continuou se expandindo a passos largos no Paraguai, pois em 17 anos a produção triplicou, saltando de 2.980.060 para 9.163.030 toneladas, e a área cultivada teve um aumento de 286%, passando de 1.176.460 para 3.370.000 hectares no mesmo período (MAG, 2018). Conforme a Figura 1, a área apresenta um crescimento estável ao longo do período analisado (a desaceleração ocorre somente nos dois últimos anos), enquanto a produção tem variações entre as safras, derivada principalmente de fatores climáticos, como estiagem ou excesso de chuvas (Ferreira e Vázquez, 2015).

Figura 1 - Área cultivada (hectares) e produção (toneladas) de soja no Paraguai (2000-2016)



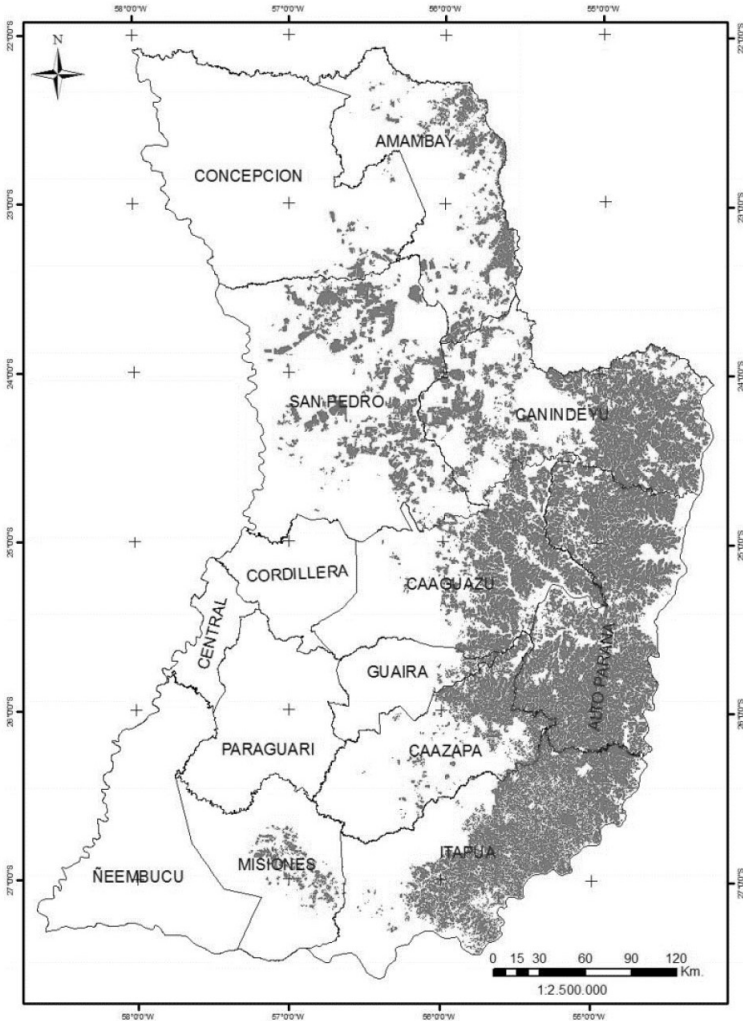
Fonte: MAG (2018).

O cultivo da soja para fins comerciais teve início no Departamento de Itapúa, expandindo-se posteriormente para o Alto Paraná. Na safra 1990/91 estas duas regiões, localizadas na divisa com Brasil e Argentina, respondiam por 80% da superfície cultivada. Já em 2000 o departamento de Canindeyú, que também está na fronteira com o Brasil, se soma a Itapúa e Alto Paraná e os três passam a representar 83% da área. Nos anos seguintes se intensifica o avanço da soja para outras regiões do Paraguai, como os departamentos de Caaguazú, San Pedro, Caazapá, Misiones, Guairá, Concepción e Amanbay. Na safra 2015/2016, Alto Paraná, Itapúa e Canindeyú continuam líderes no cultivo, mobilizando aproximadamente dois terços de toda superfície de soja do país (MAG, 2018), mas é possível perceber, em paralelo, presença em outros departamentos (Figura 2).

Em termos de capacidade instalada de processamento de soja no Paraguai, não houveram muitas variações do início dos anos 2000 até 2012, ficando entre 6 a 7 mil ton./dia (BCR, 2018). Naquele momento a americana Cargill era quem detinha maior capacidade de industrialização (3.000 ton./dia), mas também atuavam no setora ContiParaguay (750 ton./dia), pertencente ao grupo belga Continental Grain Company e parceira da anglo-holandesa Unilever; a Aceites y Derivados - Adesa (650 ton./dia),

da suíça Ecom Agroindustrial Corporation; a francesa Louis Dreyfus Company - LDC (530 ton./dia), que adquiriu a planta de processamento Mercantil Comercial (Merco) em 2008; e as paraguaias Oleaginosa Raatz (400 ton./dia) e Cooperativa Colonias Unidas (400 ton./dia), além de outras empresas menores (BCR, 2018; CAPPRO, 2018).

Figura 2 – Áreas de produção de soja no Paraguai (região oriental) na safra 2015/2016



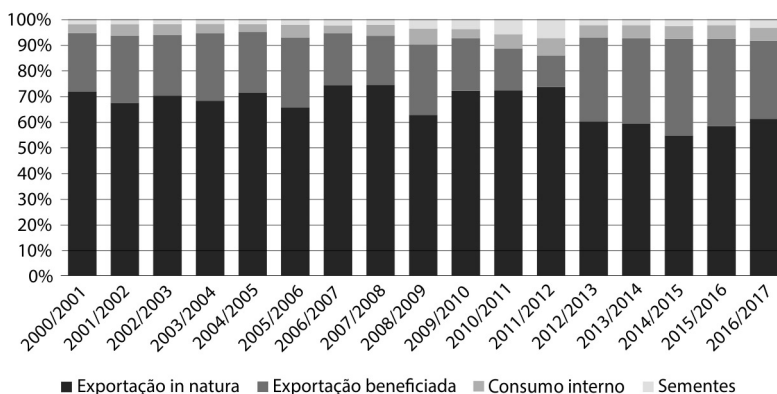
Fonte: INBIO (2016).

Em 2013 ocorre um grande salto na capacidade instalada com a inauguração de novas e grandes unidades, visto que tem início as operações industriais da americana ADM (3.300 ton./dia), além da inauguração do Complexo Agroindustrial Angostura – Caiasa (4.000 ton./dia), que foi formado a partir de uma aliança estratégica entre a LDC, a americana Bunge e a Copagra (pertencente a empresa argentina Aceitera General Deheza - AGD). Além disso, outras indústrias que já estavam em operação ampliam suas estruturas, como a Oleaginosa Raatz (que passou de 400 para 1.200 ton./dia) e a ContiParaguay (que ampliou de 750 para 1.000 ton./dia) (BCR, 2018; CAPPRO, 2018). Após 2013 a capacidade nacional de processamento de sojase estabiliza novamente, com pequenas variações entre 14 e 15 mil ton./dia, sendo utilizado em torno de 70% da capacidade total (CAPPRO, 2018).

O principal destino da soja paraguaia é a exportação. Conforme a Figura 3, a exportação da soja *in natura* ficou sempre próxima dos 70% até 2012/13, quando cresce a capacidade instalado no país, como visto acima. Da soja destinada à indústria, grande parte dela também segue para o mercado externo como óleo ou farelo. Se somar a exportação total da soja (*in natura* e processada) nos últimos 17 anos (entre 2000/01 e 2016/17), ela atinge mais de 92,2% de toda produção paraguaia, sendo que 65,5% seguiu em grão (sem processamento) e 26,7% foi industrializada (como óleo e farelo), restando 3,1% para semente e 4,7% para consumo interno (sobretudo via farelo). Neste período o óleo foi quem apresentou maior crescimento nas exportações do complexo soja (469%), seguido do farelo (260%) e da soja em grão (152%) (CAPECO, 2018).

Considerando esse contexto, pode-se afirmar que para compreender o poder de mercado das empresas envolvidas com o comércio da soja, é fundamental se centrar nas exportações, visto que o mercado interno tem um peso relativamente pequeno (além de uma carência de dados).

Figura 3 – Destino da soja no Paraguai (2000/2001 – 2016/2017)



Fonte: Capeco (2018).

MATERIAL E MÉTODOS

Para mensurar concentração empresarial e poder de mercado, teremos como base três indicadores: *Market Share* (MS), Relação de Concentração (RC) e Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH). Além de serem usados em análises de diferentes setores industriais, tratam-se dos índices mais frequentes nas pesquisas sobre mercados agroalimentares, inclusive na cadeia produtiva da soja (CARVALHO, 2004; CARVALHO E AGUIAR, 2005; COSTA, 2012; GUERRERO, 2014; STAEVIE, 2017, entre outros).

O *Market Share* (MS) é expresso pela porcentagem de uma empresa *x* sobre um determinado mercado *T*, e se calcula a partir da capacidade de produção (ou outra variável) de uma empresa, sobre a capacidade total de produção (ou outra variável), no modo que:

$$MS = \frac{x \times 100}{T}$$

O resultado alcançado indica quanto uma empresa controla de determinado setor, ou, em outras palavras, explicita o seu grau de poder sobre um mercado específico, indicando o valor de sua participação.

A Relação de Concentração (RC_E) - que em alguns textos também aparece como Razão de Concentração (CARVALHO, 2004; SEDIYAMA, et al., 2013) ou Taxa de Concentração (CARVALHO E AGUIAR, 2005) - é expresso a partir da soma da participação das maiores empresas em determinado mercado, comparando com o total expresso de todas as empresas do mesmo:

$$RC_E = \sum_{j=1}^n ms$$

Nesta fórmula, a variável "MS" corresponde à participação de mercado (*Market Share*) e o "E" corresponde ao grupo de maiores empresas. Neste caso, "um $k = 4$ representa a soma das fatias de mercado das quatro maiores empresas e assim sucessivamente" (COSTA, 2012, p. 46). Embora seja quatro o número de firmas geralmente consideradas (RC_4), este mesmo cálculo pode considerar qualquer número de firmas (como CR_8 , CR_{10} , etc.). Para confirmar a existência de um mercado concentrado, os resultados serão analisados sobre critérios pré-definidos por Medeiros e Reis (1995) e Fraga e Medeiros (2005), expressos no Quadro 1.

Já o Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) é calculado a través da soma dos quadrados da participação de determinadas empresas, o MS:

$$IHH = \sum_{i=1}^n MS^2$$

O resultado pode variar de 0 a 10.000, sendo 0 um mercado em que se tem a concorrência perfeita, e 10.000 quando há um monopólio. Entre estes extremos,

são estabelecidas faixas de valores para identificar diferentes graus de concentração. Nos estudos sobre o mercado da soja, “si el Índice arroja un resultado inferior a 1.000, se trata de un sector competitivo; si el resultado se encuentra entre ese valor y 1.800, se trata de un sector medianamente concentrado y, por último, si el valor supera los 1.800 el sector presenta características de elevada concentración” (GUERRERO, 2014, p. 34/35).

Quadro 1 – Índices de concentração a partir do RC_4

| Níveis de Mercados | Relação de Concentração (RC4) |
|--------------------------|-------------------------------|
| Altamente concentrado | $RC4 > 75\%$ |
| Alta concentração | $65\% < RC4 < 75\%$ |
| Concentração moderada | $50\% < RC4 < 65\%$ |
| Baixa concentração | $35\% < RC4 < 50\%$ |
| Ausência de concentração | $RC4 < 35\%$ |
| Claramente atomístico | $RC4 < 2\%$ |

Fonte: Medeiros e Reis (1999) e Fraga e Medeiros (2005).

Vale destacar que o uso destes três diferentes índices de concentração ocorre pela complementaridade entre eles. Enquanto o MS exprime partes isoladas/individual na participação de mercado, o RC possibilita uma percepção das firmas líderes, abrangendo um determinado grupo e calculando a participação desse grupo com relação ao total do mercado. O IHH, por sua vez, permite atribuir um peso maior às empresas com mais poder de mercado, enfatizando suas implicações para a concorrência.

A base de dados usada na análise refere-se às exportações do complexo soja (óleo, farelo e em grão) para o período de 2000 a 2016, a qual foi obtida junto à Direção Nacional de Aduanas, pertencente ao Ministério de Fazenda do Paraguai. Vale apontar que os dados disponibilizados estão em quilo (no caso do farelo e do grão) e litro (no caso do óleo), visto que não é possível obter os valores monetários em virtude da Lei nº 444/1994. E, para compreender as principais dinâmicas deste mercado, foram realizadas entrevistas com representantes das duas entidades de representação do setor: Câmara Paraguaia de Exportadores e Comercializadores de Cereais e Oleaginosas (Capeco) e Câmara Paraguaia de Processadores de Oleaginosas e Cereais (Cappro).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Iniciaremos a análise com a concentração empresarial nas exportações de óleo de soja, seguindo com o farelo e, finalmente, como as exportações *in natura*.

EXPORTAÇÃO DE ÓLEO DE SOJA

Entre 2000 a 2016 aparecem na lista 16 empresas que, pelo menos em um dos anos, exportaram óleo de soja no Paraguai. Entretanto, apenas duas (Cargill e ContiParaguay) atuaram de forma contínua neste segmento. Conforme a Tabela 1, entre 2000 e 2012 há uma grande disparidade entre as empresas que exportavam óleo de soja, visto que estava extremamente concentrado na Cargill, que neste período era líder absoluta. Nestes 13 anos, apesar das variações no volume comercializado no exterior, Cargill sempre controlou mais de dois terços do total. Os índices seguem sem muitas variações até o ano de 2012, quando o domínio quase que absoluto da Cargill chega ao fim devido à entrada de outras firmas neste mercado.

Entre as empresas que entraram no mercado do óleo de soja em 2013, a ADM foi quem obteve maior destaque, visto que em 2012 nem aparecia nesta estatística e no ano seguinte já passou a controlar 30,4% das exportações do setor, consolidando-se como líder entre 2014 e 2016. Nestes anos a Cargill fica na segunda colocação e a LDC na terceira posição, cujo óleo provem tanto da sua indústria própria (Mercantil Comercial) como da sua participação no Caiasa. Bunge e Copagra, que também participam da *joint venture* Caiasa, completam as cinco primeiras posições. Em 2016, ADM, Cargill, Dreyfus e Bunge foram as empresas com maiores volumes exportados. Estas firmas, que têm sido reconhecidas como ABCD pela coincidência das suas iniciais, constituem-se em um pequeno grupo de grandes empresas transnacionais que dominaram 90% das exportações de óleo de soja no Paraguai em 2016 (Tabela 1).

Em relação aos índices, o momento mais extremo foi em 2007 e 2008, com a Cargill dominando 95% das exportações, o que gerou um IHH de 9.000 - sendo que acima de 1.800 já se considera elevada concentração. Apesar da perda da liderança absoluta da Cargill em 2013 e da entrada de novas empresas nos últimos anos, os índices, ainda que tenham tido alguma redução², indicam a permanência de um mercado altamente concentrado, visto que o RC_4 tem se mantido acima de 80% e o IHH superior a 1.800 nos 18 anos considerados (Tabela 1).

Tabela 1 – Concentração (MS, RC₄ e IHH) das empresas exportadoras de óleo de soja no Paraguai (2000 - 2016)

| Empresas | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Adesa | - | 0,6 | 5,0 | 5,6 | 3,3 | 1,6 | - | - | - |
| ADM | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Bunge | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Cargill | 72,7 | 81,2 | 69,0 | 81,0 | 87,6 | 90,8 | 93,7 | 95,1 | 94,7 |
| Copagra | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| ContiParaguay | 27,3 | 14,1 | 17,7 | 4,6 | 8,6 | 7,6 | 6,3 | 4,6 | 4,0 |
| LDC | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,8 |
| CCU | - | 2,5 | 0,9 | 2,2 | 0,5 | - | - | 0,4 | 0,5 |
| Oleag. Raatz | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Multigranos | - | 1,2 | 7,5 | 6,6 | - | - | - | - | - |
| Outros | - | 0,4 | - | - | - | - | - | - | - |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| RC4 | 100,0 | 99,0 | 99,1 | 97,8 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| IHH | 6.031 | 6.805 | 5.150 | 6.663 | 7.763 | 8.286 | 8.813 | 9.060 | 8.978 |
| Empresas | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| Adesa | - | - | - | - | 1,8 | - | - | - | |
| ADM | - | - | - | - | 30,4 | 32,4 | 25,8 | 31,0 | |
| Bunge | - | - | - | - | 8,0 | 9,9 | 12,2 | 13,5 | |
| Cargill | 87,0 | 82,8 | 77,6 | 68,0 | 36,3 | 21,8 | 25,0 | 27,6 | |
| Copagra | - | - | - | - | 8,0 | 18,0 | 13,2 | 4,6 | |
| ContiParaguay | 5,9 | 6,5 | 7,1 | 4,7 | 0,4 | 3,1 | 2,5 | 2,5 | |
| LDC | 6,2 | 9,9 | 12,8 | 25,9 | 13,6 | 13,3 | 17,0 | 17,2 | |
| CCU | - | - | 0,8 | - | 0,5 | 1,1 | 0,7 | 0,0 | |
| Oleag. Raatz | 0,1 | 0,8 | 1,6 | 1,4 | 1,0 | 0,6 | 2,9 | 3,5 | |
| Multigranos | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Outros | 0,8 | - | 0,2 | - | - | - | 0,8 | - | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| RC4 | 99,9 | 100,0 | 99,0 | 100,0 | 88,2 | 85,4 | 80,9 | 89,4 | |
| IHH | 7.637 | 7.003 | 6.231 | 5.313 | 2.557 | 2.129 | 1.917 | 2.245 | |

EXPORTAÇÃO DE FARELO DE SOJA

Os dados acerca da exportação de farelo de soja têm similaridades com o que foi apresentado acima, pois ambos (farelo e óleo) são subprodutos do grão e o processamento ocorre nas mesmas plantas industriais. Uma diferença refere-se ao fato de que há um consumo interno maior de farelo do que de óleo no Paraguai (CAPECO, 2018). Além disso, como comentou o representante da Cappro durante a entrevista, as empresas direcionam volumes diferenciados para o mercado doméstico e internacional, sendo que algumas priorizam a vendas dentro do país e outras estão mais focadas na exportação.

Nos anos iniciais a Cargill manteve uma estrutura de mercado praticamente monopolista, controlando 97,9% e 94,5% em 2000 e 2001, respectivamente. E esse percentual se manteve a níveis elevados (geralmente acima de 80%) até 2012, ainda que com momentos de oscilação. Nos primeiros anos também estavam presentes a Adesa, cujo maior percentual alcançado foi de 13,3% em 2002, e a Multigranos, que obteve 9,5% como maior valor da série em 2003, mas ambas deixam de atuar neste mercado posteriormente. Além dessas, faziam-se presentes no início dos anos 2000 a Cooperativa Colonias Unidas (CCU) e a ContiParaguay, que continuaram atuando nos anos seguintes. Apesar da Cooperativa nunca ter obtido um valor superior a 5,2% das exportações, a ContiParaguay teve papel de destaque entre 2002 e 2012, assumindo a segunda colocação na maioria dos anos - com uma média de participação de 10% nesse período (Tabela 2).

Assim como ocorreu no óleo de soja, outras empresas entram neste mercado em 2013 após inaugurarem suas plantas industriais, e o domínio quase que unânime da Cargill é afetado, com ADM assumindo a primeira posição. Entre 2014 e 2016, ABCD foram as empresas com maiores volumes exportados de farelo no Paraguai, tendo um controle médio de 80% nestes três anos. Nesse mesmo período a Copagra mantém uma participação crescente (passou de 6,7% para 12,6% entre 2013 e 2016), enquanto ContiParaguay, Oleaginosas Raatz, Cooperativa Colonias Unidas e Araguany têm uma participação menor, inferior a 4% (Tabela 2).

Como pode se visualizar na Tabela 2, o IHH das exportações de farelo de soja apresenta uma tendência a "descentralização" da concentração, pois os índices iniciam em 9.583 em 2000 e terminam em 1.836 em 2016. No RC_4 é possível confirmar essa situação, pois até 2012 a parcela das 4 maiores empresas não havia baixado 96% e depois desse ano começa haver uma caída progressiva, que vai de 89% em 2013 e termina em 78% em 2016. Entretanto, apesar de haver uma maior paridade entre as firmas ABCD nas exportações de farelo de soja, este mercado ainda é classificado como altamente concentrado ($RC_4 > 75\%$; $IHH > 1.800$).

Tabela 2 – Concentração (MS, RC₄ e IHH) das empresas exportadoras de farelo de soja no Paraguai (2000 - 2016)

| Empresas | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Adesa | - | 0,3 | 13,3 | 12,6 | 5,2 | 1,7 | - | - | - |
| ADM | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Bunge | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Cargill | 97,9 | 94,5 | 72,9 | 61,8 | 80,2 | 83,5 | 84,2 | 89,2 | 89,7 |
| Copagra | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| LDC | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| CCU | 2,1 | 5,2 | 4,2 | 3,9 | 2,7 | 3,1 | 3,2 | 1,6 | 1,7 |
| ContiParaguay | - | - | 7,0 | 12,4 | 11,6 | 11,6 | 12,6 | 8,2 | 8,3 |
| Multigranos | - | - | 2,6 | 9,5 | 0,4 | - | - | - | - |
| Oleag. Raatz | - | - | - | - | - | - | - | 0,9 | 0,3 |
| Outros | - | - | 0,1 | - | - | - | - | - | - |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| RC4 | 100,0 | 99,7 | 97,3 | 96,1 | 99,6 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 99,7 |
| IHH | 9.584 | 8.959 | 5.566 | 4.230 | 6.594 | 7.124 | 7.252 | 8.033 | 8.123 |
| Empresas | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| Adesa | - | - | - | - | 0,1 | - | - | - | |
| ADM | - | - | - | - | 36,7 | 33,4 | 30,4 | 25,2 | |
| Bunge | - | - | - | - | 6,6 | 10,9 | 12,2 | 13,0 | |
| Cargill | 84,7 | 74,4 | 73,8 | 54,5 | 32,9 | 24,4 | 21,4 | 24,5 | |
| Copagra | - | - | - | - | 6,7 | 10,9 | 11,9 | 12,6 | |
| LDC | 4,2 | 9,8 | 11,5 | 25,9 | 12,6 | 14,1 | 15,9 | 15,7 | |
| CCU | 0,3 | 1,3 | - | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,9 | 0,8 | |
| ContiParaguay | 10,2 | 11,8 | 11,6 | 14,0 | 2,9 | 4,4 | 3,6 | 3,3 | |
| Multigranos | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Oleag. Raatz | 0,6 | 2,5 | 3,2 | 5,3 | 1,2 | 1,2 | 2,3 | 3,4 | |
| Outros | 0,0 | 0,1 | - | - | - | 0,1 | 1,4 | 1,4 | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| RC4 | 99,7 | 98,6 | 100,0 | 99,8 | 88,9 | 82,8 | 79,7 | 78,4 | |
| IHH | 7.300 | 5.786 | 5.723 | 3.867 | 2.684 | 2.170 | 1.948 | 1.836 | |

Fonte: Aduanas (2017).

EXPORTAÇÃO DE SOJA EM GRÃO

As exportações de soja em grão apresentam um perfil um pouco diferenciado, com uma concentração menor quando comparado ao óleo e farelo e com número muito maior de empresas envolvidas. Enquanto nos últimos anos a exportação de produtos industrializados sempre teve menos de 10 firmas listadas, no caso das vendas sem beneficiamento esta cifra ficava, em média, acima de 50 empresas. E nas exportações *in natura* a firma líder foi a ADM, que apesar de ter entrado no segmento de processamento apenas em 2013, já atuava no setor de comércio de grãos desde 1997, quando adquiriu duas companhias com grande importância no país (Agrocereales y Silo Amambay), o que possibilitou que entrasse no mercado já com uma capacidade muito alta de origem (SOUCHAUD, 2008).

A segunda colocação, em geral, ficou com a Cargill entre 2000 e 2012, quando assume a liderança entre 2013 e 2015, visto que a ADM passa a industrializar no país parte da sua soja. As demais colocações variavam conforme os anos, tendo uma atuação importante entre 2000 e 2005 a Multigranos, Agrorama, Cooperativa Colonias Unidas, Agroexportadora Trebol, Agilisa e Agro Guarani. Também teve presença contínua as empresas do Grupo Favero, do brasileiro Tranquilo Favero, sobretudo Agro Silo Santa Catalina. Já na segunda metade dos anos 2000, Bunge e LDC ganham espaço, além da asiática Noble e da Argentina Vicentin.

Apesar de algumas oscilações de posições entre os anos, até o ano de 2014 foi marcante a influência das empresas ABCD, geralmente controlando mais de dois terços desse mercado. Mas, nos últimos anos, quem vêm aumentando seu espaço é a Cofco, empresa de capital chinês que em 2014 adquiriu duas importantes companhias (Noble e Nidera), e a Sodrugestvo, firma de origem russa que entrou no país em 2014, quando estabeleceu uma *joint venture* com os acionistas da Gimenez Family, proprietários da maior cadeia de terminais portuários do Paraguai. Como pode ser visualizado na Tabela 3, em 2016 a Cofco se torna, pela primeira vez, a empresa líder na exportação de soja em grão no Paraguai (com 15,1%), seguido pela Cargill (14,1%), ADM (12,1%) e Sodrugestvo (11,7%). Também continuam presentes Bunge, LDC, Grupo Favero, CCU e Vicentin, além de constarem nos últimos anos Francisco Vierci, CHS, Amaggi, Agrofertil, Lar, Dekalpar, entre outros.

Ao se tratar de índices, é possível perceber uma desconcentração, pois o IHH passou de 3.173 para 882 entre 2000 e 2016 e o poder de mercado das 4 maiores empresas diminuiu de 96%, que é considerado altamente concentrado, para 53%, avaliado como concentração moderada (Tabela 3). Contudo, nos últimos anos os valores de exportação da soja em grão estão camuflados porque houve uma mudança tributária no país (Lei 5.061/2013). A partir de então, aquelas firmas que exportam tem a devolução de metade do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) – que caiu de 5% para 2,5%. Conforme entrevista com representante da Capeco, algumas empresas que revendem seus produtos para outras, passam a exportar porque “solamente

devuelve la mitad [del IVA] al los que figuran como exportador. Si hablamos de una reventa, y ella vende su producción a una empresa m y esta exporta, entonces el que recupera [el impuesto] es la de m , no la reventa”.

Com isso, muitas empresas menores (sobretudo revendas de insumos e armazéns) passaram a levar sua produção até os portos para receber a restituição do imposto, mas no próprio porto elas comercializam sua safra para as grandes transnacionais, que são efetivamente quem exporta a soja *in natura*. Mas, como os dados da Direção Nacional de Aduanas referem-se à empresa que ingressa com a produção nos portos, não é possível captar as transações posteriores (chamadas de “destino final”). Se fosse disponível o acesso a estes últimos dados, muito provavelmente os índices indicariam uma concentração maior de 2014 em diante³.

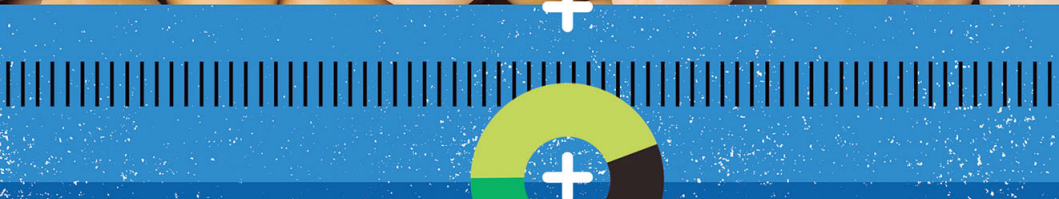


Tabela 3 – Concentração (MS, RC₄ e IHH) das empresas exportadoras de soja em grão no Paraguai (2000 - 2016)

| Empresas | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ADM | 45,9 | 44,9 | 42,0 | 32,0 | 38,1 | 21,4 | 37,9 | 29,4 | 32,6 |
| Cargill | 22,9 | 24,8 | 27,6 | 17,7 | 20,1 | 19,6 | 14,0 | 11,2 | 11,7 |
| Multigranos | 22,6 | 7,7 | 4,3 | 10,4 | 11,2 | 0,8 | - | - | - |
| Agro. Trebol | 5,1 | 3,1 | 2,4 | 2,3 | - | - | - | - | - |
| Grupo Favero | - | 6,4 | 8,3 | 5,7 | 3,8 | 2,7 | 3,0 | 3,8 | 6,9 |
| Agrorama | - | 3,1 | 2,5 | 8,0 | 3,6 | 2,0 | 1,4 | 0,4 | 0,3 |
| CCU | 1,9 | 3,3 | 2,9 | 3,5 | 3,1 | 1,7 | 1,3 | 0,8 | 0,5 |
| Agilisa | - | - | - | 1,4 | 6,4 | - | - | - | - |
| Agro Guarani | - | - | - | 0,1 | 0,5 | 27,5 | 2,1 | - | - |
| Vincentin | - | - | - | - | - | 8,2 | 7,0 | 7,9 | 8,6 |
| Cofco | - | 0,0 | - | - | - | 0,9 | 4,4 | 7,5 | 6,4 |
| LDC | - | - | - | - | 0,1 | 2,9 | 8,6 | 9,8 | 8,9 |
| Bunge | - | - | - | - | - | - | 1,9 | 18,8 | 15,3 |
| Franc. Vierci | - | - | - | - | - | 1,0 | 1,8 | 1,5 | 1,6 |
| Outros | 1,6 | 6,8 | 10,1 | 18,9 | 13,2 | 11,4 | 16,7 | 8,8 | 7,4 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| RC4 | 96,6 | 83,8 | 82,2 | 68,0 | 75,8 | 76,6 | 67,4 | 69,3 | 68,5 |
| IHH | 3.173 | 2.766 | 2.650 | 1.596 | 2.076 | 1.702 | 1.826 | 1.589 | 1.680 |
| Empresas | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| ADM | 44,0 | 25,7 | 27,1 | 26,8 | 15,4 | 13,7 | 13,1 | 12,1 | |
| Cargill | 6,8 | 23,4 | 17,0 | 19,9 | 24,6 | 16,9 | 16,9 | 14,1 | |
| Grupo Favero | 5,1 | 4,9 | 6,8 | 5,8 | 6,3 | 7,1 | 7,6 | 3,8 | |
| CCU | 2,1 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 0,9 | 4,3 | 4,2 | 5,2 | |
| Vincentin | 3,4 | 4,7 | 5,3 | 2,9 | 6,0 | 4,0 | 3,7 | 4,9 | |
| Cofco | 8,9 | 8,2 | 9,6 | 10,5 | 11,1 | 10,2 | 11,2 | 15,1 | |
| Bunge | 11,0 | 12,2 | 10,3 | 11,1 | 7,2 | 4,3 | 3,8 | 4,1 | |
| Franc. Vierci | 3,3 | 3,1 | 2,5 | 3,2 | 3,0 | 3,3 | 5,9 | 2,5 | |
| CHS | - | - | - | - | 2,6 | 2,6 | 1,7 | 4,5 | |
| Sodrugestvo | - | - | - | - | - | - | 7,5 | 11,7 | |
| Outros | 9,3 | 10,8 | 13,8 | 14,2 | 15,4 | 26,2 | 21,6 | 16,5 | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| RC4 | 70,7 | 69,5 | 64,0 | 68,2 | 58,5 | 48,2 | 48,8 | 53,0 | |
| IHH | 2.290 | 1.532 | 1.376 | 1.449 | 1.183 | 800 | 834 | 882 | |

Fonte: Aduanas (2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa mostraram que de 2000 a 2016 houve um grande crescimento nas exportações do complexo soja. Enquanto que inicialmente a Cargill era a empresa que controlava grande parte do mercado de óleo e farelo, e estava na segunda colocação nas vendas internacionais de soja em grão (que eram lideradas pela ADM), nos últimos anos outras líderes globais (LDC e Bunge, e mais recentemente Cofco e Sodrugestvo) vão se estabelecer neste mercado, além de algumas firmas regionais (sobretudo brasileiras, como Amaggi e Lar, e argentinas, como Vicentin e Copagra/AGD) e locais.

Apesar do ingresso de novas companhias, o mercado de óleo e farelo segue altamente concentrado ($RC_4 > 75\%$; $IHH > 1.800$), sobretudo nas firmas ABCD, além da Copagra (que também é sócia no Caiasa). Isso tem desestimulado a manutenção de empresas menores neste mercado, como pode ser visualizado em três casos específicos: a Adesa, que nos últimos anos restringiu seus produtos ao mercado doméstico, encerra em definitivo suas atividades de processamento em 2015; a Cooperativa Colonias Unidas deixa de exportar produtos agroindustrializados em 2017, destinando óleo e farelo exclusivamente ao mercado interno e ampliando as exportações em grão; a ContiParaguay deixou de operar sua indústria no início de 2018 e passou a comprar óleo cru das empresas líderes, focalizando sua atuação no mercado interno de produtos finais (óleo vegetal, margarina e detergente).

No caso da soja em grão, os índices referentes aos anos mais recentes vão indicar concentração moderada (RC_4) e mercado competitivo (IHH). Entretanto, como comentado acima, os valores podem estar subestimados, pois muitas empresas menores ingressam com a produção nos portos, para obter a devolução do IVA, mas quem efetivamente exporta a soja *in natura* são as líderes globais que dispõem de infraestrutura logística.

Apesar dos índices e das primeiras colocações apresentarem alguma variação conforme o ano e o subproduto, pode-se dizer que a principal atividade agropecuária do país e o setor com maior peso nas exportações paraguaias depende fundamentalmente de um pequeno número de grandes empresas transnacionais. E, além de sua importância específica no complexo soja, as empresas ABCD e Cofco, por exemplo, estão entre as maiores exportadoras do país em termos gerais. Em 2011 e 2013, por exemplo, estas cinco companhias foram responsáveis por mais da metade do valor das exportações totais do Paraguai, com a Cargill na liderança geral (ADUANA, 2017).

Notas

¹ Uma exceção é o livro “Actores del Agronegocio en Paraguay” de Rojas Villagra (2009).

² O valor mais baixo foi em 2015, quando o RC_4 chega a 80% e o IHH a 1.917.

³ Esta hipótese surgiu a partir dos dados disponibilizados pela Capeco, para o período de janeiro a setembro de 2016, que refere-se à soja em grão exportada até o “destino final”. Segundo essa fonte, as quatro maiores firmas exportadoras – Cofco (Noble + Nidera), Cargill, Sodrugestvo e ADM – tinham o controle de 64% deste mercado (ABC Color, 2016), enquanto que nos dados de Aduana o valor é menor (53%) para o mesmo período.

Referências

ABC COLOR. Rusia llegó para liderar negocio de la soja, y se espera a China. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2kwF7kk>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

ADUANA - Dirección Nacional de Aduanas. (2017). Informes Estadísticos. Disponível em: <<https://bit.ly/2lY4Gel>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BCP – Banco Central del Paraguay. (2017). Estadísticas. Estadísticas Económicas. Disponível em: <<https://www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i364>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BCR – Bolsa de Comercio de Rosario. Publicaciones - Informativo Semanal. Disponível em: <<https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/infoboletinsemanal>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BOSIO, B. Pedro Nicolás Ciancio y la soja en el Paraguay. Estudios Paraguayos, v. XXXI - XXXII, n. 1 e 2, p. 85-104, 2015.

CAPECO – Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas. (2018). Estadísticas. Disponível em: <<http://capeco.org.py/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CAPPRO – Câmara Paraguaia de Processadores de Oleaginosas e Cereais. Estadísticas. Disponível em: <<http://cappro.org.py/estadisticas>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CARVALHO, H.; AGUIAR, D. R. D. Concentração de mercado e poder de monopólio na indústria brasileira de esmagamento de soja. *Revista de Economia e Agronegócio*, v. 3, n. 3, p. 323-348, 2005.

CARVALHO, H. Poder de mercado na indústria brasileira de esmagamento de soja. 2004. 60F. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Economia aplicada, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2004.

COSTA, L. Concentração de mercado e fluxo de exportações da cadeia produtiva da soja no Brasil, 2012. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias. Universidade Federal Rural da Amazônia/EMBRAPA Amazônia Oriental, 2012.

FAOSTAT – División de Estadísticas de la FAO. (2016). Estadísticas generales. Disponível em: <<http://faostat.fao.org/>>. Acesso em: 30 março. 2018

FERREIRA, M; VÁZQUEZ, F. *Agricultura y desarrollo en Paraguay*. Asunción: Union de Gremios de la Producción, 2015.

FRAGA, G. J.; MEDEIROS, N. H. A indústria de esmagamento na região de expansão da soja: uma releitura dos índices HHI e CR4. Anais do VIII Encontro de Economia da Região Sul – Anpec Sul, Porto Alegre, 2005.

GALEANO, L. A. *El caso del Paraguay*. FAO (Org.). Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. Roma: FAO, 407-434. 2012.

GUERRERO, R. A. Concentración exportadora en el complejo sojero argentino (1996-2010). *Revista de Economía y Comercio Internacional*, ano IV, n. 4, p. 25-44, 2014.

INBIO – Instituto de Biotecnología Agrícola. Estimación de superficies. 2016. Disponível em: <http://www.inbio.org.py/biblioteca/estimacion_de_superficies>. Acesso em: 20 abril 2018

KLAUCK, R. C. A luta dos brasiguaios pelo acesso à terra no Paraguai (1970-1980). In: Congresso Internacional de História, 2011. Maringá. Anais. Maringá, 2011 p. 871-882.

MAG – Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2017). Series Históricas de Cultivos Temporales. 2018. Disponível em: <<http://www.mag.gov.py>>. Acesso em: 29 março 2018.

MEDEIROS, N. H.; REIS, S. V. dos. Competitividade e concentração industrial na cadeia alimentar da soja. In: Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Foz do Iguaçu, 1999.

ROJAS VILLAGRA, L. *Actores del agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE-IS, 2009.

SEDIYAMA, A. F. et al. Análise da estrutura, conduta e desempenho da indústria processadora de soja no Brasil no período de 2003 a 2010. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 1, p. 161-182, 2013.

SOUCHAUD, S. *Geografía de la migración brasileña*. Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007.

STAEVIE, P. M. Origem, evolução tecnológica e concentração na indústria sul-riograndense de processamento de soja. In.: Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2017. p.1-19.

TORRES FIGUEREDO, O.; MIGUEL, Lovois de A. Agricultura, meio ambiente e desenvolvimento rural: o IIº Departamento de San Pedro, Paraguai. In: XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 43, 2005, Ribeirão Preto. *Anais...* Ribeirão Preto. SOBER, 2005. p.1-18.

USDA – Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. (2018). Data and Statistics. Disponível em: <<http://www.usda.gov/wps/portal/usda/>>. Acesso em: 23 abril. 2018

VÁZQUEZ, Fabricio. *Territorio y Población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. Asunción. Serie Investigaciones – Población y Desarrollo Asunción, 2006.





Justificativas regulatórias para o segmento de Exploração e Produção (E&P) no Brasil entre 1997 e 2017

Regulatory justification for exploration and production (E&P) segment in Brazil between 1997 and 2017

Rodrigo Gandra*

Resumo

O presente trabalho visa mostrar as justificativas que nortearam a formulação do modelo regulatório brasileiro no segmento de Exploração e Produção (E&P) da indústria de Óleo e Gás, após a ratificação da Lei do Petróleo em 1997 que criou ANP e os contratos de concessão; e após as reformas ocorridas entre 2009 e 2010 com a criação dos contratos de partilha da produção, criação da PPSA e mudanças de atribuições da ANP e do CNPE. Foi verificado que entre os dois períodos apresentados, as motivações regulatórias foram alteradas de acordo com aspectos técnicos; e correntes políticas, ideológicas, econômicas e culturais que envolvem os Governos. Sendo assim, fica evidente que o modelo de regulação muda de acordo com suas justificativas (apresentando um aspecto dinâmico), às vezes aumentando a concorrência entre as empresas e às vezes restringindo.

Palavras chave: Regulação, Exploração e Produção, Indústria de Óleo e Gás.

Abstract

This paper aims to expose the justifications that guided the formulation of the Brazilian regulatory model in the Exploration and Production (E&P) segment of the Oil and Gas industry. It focuses particularly in two periods. The first one starts after the ratification of the Petroleum Law in 1997, which created the ANP and concession contracts. The second period begins with the reforms that took place between 2009 and 2010: production sharing contracts implementations, the creation of the PPSA and changes of the attributions of the ANP and the CNPE. The article demonstrates that between these periods, the regulatory motivations changed according to technical aspects and the political, ideological, economic and cultural conjunctures involving governments. Thus, the regulatory model adjusted dynamically in agreement with its justifications, sometimes increasing competition between companies and, others, restricting it.

Keywords: Regulation, Exploration and Production, Oil and gas industry.

INTRODUÇÃO: ESTADO E MERCADO

Na literatura especializada, a discussão sobre regulação passa pela controvérsia se o mercado (“instituição que ajuda a coordenar as ações humanas para transacionar direitos de propriedade”) é autorregulado ou não. Uma vez aceita a possibilidade de que o mercado possa gerar falhas, o Estado pode agir alinhando os interesses privados aos interesses públicos sob os aspectos: produtivo, alocativo, distributivo e estratégico. A intervenção estatal pode intervir de diversas formas, através: de políticas econômicas (fiscais, monetárias e cambiais), do planejamento econômico (orientando e incentivando o mercado através de tributação, isenções, subsídios, etc), de ações para promover bem-estar social (condições de direitos e cidadania) e da regulação e defesa da concorrência (intervindo para tratar das falhas de mercado, externalidades etc).

No mundo moderno, a regulação tem o dever de limitar e incentivar as atividades empresariais, na tentativa de promover um ambiente competitivo justo. Portanto ela exerce fundamental importância sobre as decisões privadas de investimentos. Devido à complexidade do mundo e falta de capacidade computacional das pessoas em geral, North (1990, p. 27) considera que as instituições servem para atenuar os problemas derivados da incerteza: restringindo as escolhas, reduzindo os custos de transação e facilitando a coordenação econômica e social. Para ele, a partir dos estímulos oferecidos pela matriz institucional, as diversas organizações buscarão satisfazer seus objetivos. Raud-Mattedi (2005, p. 137) mostra que em Max Weber, o Estado, através da burocracia, também participa diretamente e indiretamente da difusão de uma mentalidade (*ethos*) capitalista, enfatizando a impessoalidade e racionalidade econômica. Émile Durkheim (1983: 63-66. *Apud* Raud-Mattedi, 2005, p. 138) corroborou com esta tese mostrando que o próprio crescimento do individualismo não implica a diminuição do papel do Estado; pelo contrário, é justamente o Estado que legitima e garante o individualismo, induzindo o respeito aos direitos individuais. Ou seja, o Estado atua como um “órgão por excelência da disciplina moral”, pois influencia o mercado assegurando o respeito aos contratos, à propriedade privada e à justiça nas relações de troca.

“A relação entre Estado e Mercado é um elemento fundamental para a sustentabilidade do crescimento econômico moderno. Nesse contexto, a regulação é um instrumento de política pública que foi crescentemente empregado no mundo do pós-guerra. Mas, regulação é um conceito impreciso e seu uso tem sido fortemente influenciado pelo debate teórico. No debate recente, surgiu uma extensa literatura sobre economia da regulação, inspirada pela chamada Nova Economia Institucional, em que a regulação é considerada um instrumento para facilitar o funcionamento da economia de mercado, através da melhor determinação dos direitos de propriedade e da redução dos custos de transação. Nesse sentido, a intervenção do Estado, através da regulação econômica, tem sido defendida como instrumento para fazer as instituições domésticas mais funcionais - e os direitos de propriedade mais executáveis - em uma economia no Mercado”. (Prado, 2004, p. 3)

Berg (2001, p. 1) afirma que os investidores não comprometem o capital se houver instabilidade política e oportunismo, pois tornam esses investimentos excessivamente arriscados em relação aos retornos esperados e ao custo do capital. A forma pela qual a regulação é desenhada (governança regulatória) é determinante na credibilidade dos investidores privados, afetando a percepção de risco dos empresários na projeção dos fluxos de caixa esperados. Contudo Berg (2001, p. 6) ressalta que a governança regulatória de um país depende de suas instituições formais (tais como o sistema jurídico e o direito de propriedade) e informais (tal como a cultura). Newbery (1999, p. 29) segue a mesma direção quando afirma: *“what would be needed to persuade investors to sink their money into an asset that cannot be moved and will not pay itself for many years? Investors would have to be confident that they had secure title to the returns and that the returns would be sufficiently attractive. Durable investments thus require the rule of law, and specifically the law of property, which is a public good provided by the state”*.

Embora seja um conceito impreciso, Frison Roche (2005, p. 209 e 214. *Apud* Pereira Neto e Prado Filho, 2016, p. 16) conceitua regulação como a aparelhagem jurídica de um setor específico da economia, por meio da qual o Poder Público cria e mantém dentro do setor um equilíbrio entre a concorrência e outros princípios que não seriam criados ou mantidos com apoio somente no direito concorrencial. Joskow (2005, p. 74) defende que o papel das agências regulatórias é de zelar para que os preços sejam “justos, razoáveis e não excessivamente discriminatórios”, garantindo que os consumidores não sejam cobrados mais do que o necessário para dar às empresas regulamentadas uma oportunidade razoável de recuperar custos incorridos de forma eficiente, incluindo uma taxa de retorno justa sobre seus investimentos. Dessa forma, através da criação de instituições apropriadas e regras claras o Governo deve desencorajar comportamentos oportunistas dos atores, incluindo o seu próprio comportamento, para transmitir segurança aos investidores privados. O desenho institucional e o modelo regulatório podem variar bastante entre os países e temporalmente no mesmo país. Mas de uma forma idealizada, a regulação visa ajustar os interesses privados aos interesses públicos. Seguindo esta linha, uma boa maneira de conceituar um modelo regulatório é através do mapeamento de suas motivações ou justificativas.

JUSTIFICATIVAS PARA REGULAR

Os governos podem regulamentar por uma série de motivos: técnicos, políticos, sociais, humanitários, eleitorais etc. As razões clássicas para regular podem ser atribuídas à prevenção e remediação das “falhas de mercado”. Ou seja, a regulação pode ser justificada pelo fato de que, por algum motivo, o mercado não se comporta de acordo com os interesses públicos. Serão apresentadas algumas justificativas elencadas por Baldwin, Cave e Lodge (2012) e Breyer (1998).

MONOPÓLIOS NATURAIS

O motivo mais tradicional para o Governo regular o preço e os lucros das firmas é a existência de monopólios naturais (MN), no qual a firma não é estimulada a reduzir seus custos. Sem regulação, os monopólios não necessariamente restringirão oferta de produtos, caso: se eles possam discriminar preços; a elasticidade preço-demanda seja elevada; haja bens substitutos; e preços altos atraíam entrantes. Por outro lado, mesmo com a regulação, não se pode dizer que os preços serão iguais aos custos marginais, pois deve-se permitir que as empresas recuperem seus investimentos realizados. Os argumentos para regulação são em parte por razões econômicas, políticas e sociais consideradas plausíveis para torná-la uma resposta aparentemente razoável. A justificativa de regulação do MN baseia-se nas seguintes intenções:

- dificultar a fixação de preços muito acima do custo marginal pelas firmas;
- dificultar a transferência de renda do consumidor para o investidor pela manutenção do preço elevado;
- oferecer um canal de queixas dos consumidores contra os abusos, os serviços mal prestados e discriminação;
- quebrar o poder de mercado de uma única firma que controla produtos os serviços essenciais de forma abusiva;
- derrubar barreiras à entrada quando for conveniente para a sociedade; e
- promover maior concorrência no setor, estabelecendo por exemplo, processos de licitação.

EXISTÊNCIA DE “RENTS” OU “WINDFALL PROFITS”

A firma conseguirá ganhar “rents” ou “windfall profits” se ela controla uma fonte de insumos mais baratos que no mercado corrente de forma inesperada. Se uma firma encontra uma forma mais barata de produzir através da compra de insumos mais baratos, compra máquinas mais barato, retenção de gestores talentosos, mas não a ponto de expandir significativamente o *market share*, então ela terá “rent”. Isto parece ser totalmente justo e não é só fruto de monopólios. A justificativa para regulação baseia-se na transferência de rendas dos consumidores para os produtores quando um bem importante detém um lucro muito maior por conta uma condição de mercado inesperada. A regulação procura equilibrar a distribuição de renda e seus efeitos sociais indesejáveis.

COMPENSAÇÃO POR EXTERNALIDADES

Outro argumento para a regulação é quando o preço do bem não reflete o custo social de produzi-lo. A diferença entre o preço no mercado não regulado e o custo social é a externalidade. Quando a produção de um bem gera custos para os outros

arcarem, argumenta-se que o Governo deve agir para fazer o produtor compensar os danos causados. Geralmente não há barganha entre poluidores e afetados porque a barganha envolve custos de transação. Quanto mais gente envolvida, mais elevado o custo, mais complicada a comunicação e mais difícil encontrar um consenso. Então os custos de transação fazem com que as externalidades existam. Argumenta-se que, ao invés de criar regulação, alternativamente pode-se criar regras de responsabilidades para que o agente poluidor pegue pelos danos causados aos agentes afetados. Contudo, contra argumenta-se que as cortes não são especialistas em julgar casos específicos, ir aos tribunais pode ser muito caro e as soluções podem ser complexas. Sendo assim, como há custos de negociação, deve-se acreditar que a intervenção do Governo pela regulação estaria próxima de uma solução negociável.

INFORMAÇÕES INADEQUADAS

Para um mercado funcionar bem, deve haver informações disponíveis sobre os bens e serviços. Contudo, as informações têm custos, fazendo com que os mercados de informações não funcionem tão bem por vários motivos: algumas informações podem ser muito caras para produzir; os agentes podem não querer produzir informações que não os beneficiem; os agentes podem mentir ou omitir sobre condições dos produtos e das empresas; e um leigo pode não ser capaz de processar as informações disponíveis. A falta de informação não requer necessariamente regulação, mas uma intervenção governamental. Contudo, em alguns casos, a regulação pode ser desejável (e.g. como estabelecimento do nome científico no rótulo dos remédios), dependendo do tipo de produto, das partes e das circunstâncias. A justificativa para o Governo tomar ações para prevenir informações falsas baseia-se no pressuposto de que as resoluções pelos tribunais e pressões competitivas não são capazes de fazer com que os vendedores sejam transparentes. Principalmente nos mercados onde as pessoas não conseguem processar as informações.

EXCESSO DE RIVALIDADE

Aqui elenca-se três razões para regular.

- Em condição de MN, a ameaça de entrada de concorrentes pode ser ruim para toda indústria, desta forma o Governo pode regular a entrada de novos entrantes. Permitir que haja algum grau de concentração não necessariamente é ruim, principalmente nos setores intensos em capital.
- Em condições de demanda cíclica, nas indústrias com altos investimentos, quando a demanda cai de forma abrupta, o Governo pode estipular um preço mínimo para permitir que ela arque com os custos fixos e opere na recessão.
- Em casos de preços predatórios, a competição excessiva pode levar apreços muito baixos e aumentando para níveis elevados depois que um competidor

é expulso. A implementação de Agências Antitrustes, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e Leis Antitrustes, como a Lei 12.529 de 30/11/2011, para promoção da concorrência leal é uma boa forma de inibir infrações contra a ordem econômica (práticas de preços predatórios, carteis, abusos e conluís).

OUTRAS JUSTIFICATIVAS

- **Poder de barganha desigual:** a regulação pode balancear as relações de poder entre consumidores e produtores e entre firmas.
- **Racionalização e Planejamento:** assegura que as empresas consigam ganhar produzindo de forma engajada aos planos setoriais dos Governos. Estabelecer as regras, as obrigações e os direitos de propriedade, para garantir a segurança e higidez do setor, aumenta a atração de investimentos privados e mantém a estabilidade das atividades.
- **Risco Moral:** quando há uma situação de má fé, a regulação pode ajudar a reduzir os incentivos e a agência reguladora pode mediar na resolução de conflitos específicos.
- **Paternalismo ou Proteção Social:** os Governos podem saber o que é melhor para as pessoas, principalmente quando elas não sabem interpretar as informações.
- **Escassez:** os Governos podem regular preços e estoques para impedir ou controlar a escassez de determinados produtos.
- Pode-se adicionar, ainda os **Aspectos Estratégicos:** deve-se considerar os Governos possam ter interesse em proteger determinados segmentos por questões econômicas, sociais, políticas e até geopolíticas. No caso da produção de petróleo, este componente aparece de forma muito acentuada, conforme será notado.



A Tabela 1 resume as razões técnicas para regular. Deve-se notar que a escolha de um modelo regulatório se dá através da combinação de diversos fatores que se quer responder. Mas o desenho do sistema regulatório, deve-se levar em consideração se os custos das falhas de mercado são menores que os custos das falhas geradas pela regulação. Isto porque não é raro verificar que as intervenções governamentais podem gerar distorções indesejadas.

Tabela 1: “Rationales for regulating”

| Rationale | Main aims of regulation | Example |
|--|---|--|
| Monopolies and natural monopolies | Counter tendency to raise prices and lower output. Harness benefits of scale economies. Identify areas that are genuinely monopolistic. | Utilities. |
| Windfall profits | Transfer benefits of windfalls from firms to consumers or taxpayers | Firm discovers unusually cheap sources of supply. |
| Externalities | Compel producer or consumer to bear full costs of production, rather than pass on to third parties or society. | Pollution of river by factory. |
| Information inadequacies | Inform consumers to allow market to operate. | Pharmaceuticals. Food and drinks labelling. |
| Continuity and availability of service | Ensure socially desired (or protect minimal) level of 'essential' service. | Transport service to remote region. |
| Anti-competitive and predatory pricing behaviour | Prevent anti-competitive behaviour. | Below-cost pricing in transport. |
| Public goods and moral hazard | Share cost where benefits of activity are shared but free-rider problems exist. | Defence and security services. Health Services. |
| Unequal bargaining power | Protect vulnerable interests where market fails to do so. | Health and Safety at Work. |
| Scarcity and rationing | Public interest allocation of scarce commodities. | Petrol shortage. |
| Rationalization and coordination | Secure efficient production where transaction costs prevent market from obtaining network gains or efficiencies of scale. Standardization. | Disparate production in agriculture and fisheries. |
| Planning | Protect interests of future generations. Coordinate altruistic intentions. | Environment. |
| Human rights | Protection of weaker citizens. | Discrimination. Embryology. |
| Social protection | Social solidarity | Broadcasting. |

Fonte: Baldwin, Cave e Lodge (2012: 24)

ASPECTOS GERAIS DO MODELO REGULATÓRIO SEGMENTO E&P NO BRASIL

Caselli (2012) argumenta que a concepção estratégica do petróleo foi incorporada à consciência política nacional brasileira na década de 1930 com a criação, através do Decreto-Lei n.º 395/1938, do Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Em 1953 foi criada a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), através da Lei n.º 2.004, ficando responsável pela exploração, produção e refino, em caráter monopolista, de todas as etapas da indústria do petróleo, exceto a distribuição e a revenda. Até a década de 1980, o modelo brasileiro estava baseado no Estado Monopolista Produtor.

Pereira Neto e Prado Filho (2016, p. 14) afirmam que a reorganização do papel do Estado brasileiro começa na década de 1990, com o Programa Nacional de Desestatização (PND). Por meio desse programa, o Estado procurou: transferir à iniciativa privada algumas atividades exploradas pelo setor público; melhorar a sua situação econômico financeira; viabilizar a emergência de um setor privado com capacidade de investimento nas atividades transferidas; aumentar a competitividade geral da economia; e permitir à Administração Pública concentrar esforços e recursos nas atividades fundamentais para os objetivos nacionais. Neste contexto, o CNP foi extinto, sendo substituído pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) e reformas institucionais modificaram o modelo regulatório brasileiro no segmento de E&P posicionando o papel do Estado Indutor e Regulador. Diante da opção de maior abertura dos mercados, Prado (2014, p. 23) atenta que houve a necessidade de se criar: "(i) um sistema de defesa da concorrência, com uma legislação para sua aplicação e com uma forte agência antitruste - para a regulação *ex-post*; e (ii) - agências reguladoras que promovessem o adequado funcionamento dos mercados dos novos serviços públicos privatizados, particularmente quando havia monopólio natural, para regulação *ex-ante*".

PERÍODO APÓS PROMULGAÇÃO DA LEI DO PETRÓLEO EM 1997

Segundo Caselli (2012, p. 62-66), a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 09, promulgada em 09/11/1995, permitiu que as atividades da indústria do petróleo, de monopólio da União, até então desenvolvidas exclusivamente pela Petrobras, pudessem ser realizadas por empresas estatais e privadas. Com a promulgação da Lei n.º 9.478 de 06/08/1997 (Lei do Petróleo), foi criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). O CNPE foi concebido como órgão de caráter consultivo, sinalizando a intenção do Governo em reduzir as interferências políticas nos processos de regulação econômica.

Quanto à Petrobras, manteve-se sob o controle acionário da União. Diante do novo desenho institucional aberto ao capital privado internacional, foi permitida à Petrobras a competição no Brasil e no exterior. Quanto aos papéis da ANP no segmento de E&P,

Caselli (2012, p. 69) afirma que ela passou: a centralizar as deliberações e a elaboração de normas para a indústria do petróleo; auxiliar na implementação de políticas energéticas definidas pelo Governo; proteger os interesses dos consumidores; fazer com que as empresas cumpram as boas práticas de conservação, uso racional de energia e preservação do meio ambiente. Ou seja, pela primeira vez, a lei atribuía mais claramente ao regulador o papel de mediador de conflitos e zelador dos interesses da sociedade. O novo marco preocupou-se em manter com o Estado os poderes de anuir sobre as atividades integrantes da indústria do petróleo, devendo os agentes econômicos públicos e privados se submeterem aos regulamentos publicados pela ANP.

Caselli (2012, p. 70) chama a atenção de que, embora a redefinição de atribuições tenha introduzido elementos que garantissem menor intervenção direta do Estado na economia e proporcionassem um ambiente mais estável à atração de investimentos privados, o Estado, por meio da ANP, continuou com a atribuição de autorizar e fiscalizar o exercício das atividades da indústria, assim como de aplicar as sanções administrativas cabíveis, de elaborar os editais de contrato de concessão e de executar o processo licitatório dos blocos exploratórios. Do ponto de vista da hierarquia administrativa, embora a ANP tenha sido criada mantendo o vínculo com o MME, ela foi instituída sob o regime jurídico de autarquia especial, com personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial e administrativa, assegurando relativa independência decisória. De forma geral, a nova concepção regulatória sinalizou ao mercado privado as intenções do Governo em transmitir maior credibilidade e segurança institucional aos potenciais investidores. Caselli (2012, p. 71) lembra que coube à ANP também a responsabilidade de controlar o recolhimento das participações governamentais de *royalties* e participações especiais (PE), bem como dos montantes a serem distribuídos aos respectivos beneficiários. Dias (2013, p. 130-131) argumenta que ANP passou a deter os requisitos para promover a concorrência entre as empresas operadoras públicas e privadas através de licitações dos blocos, manter a certa estabilidade do modelo regulatório brasileiro, reduzir as arbitrariedades, as interferências políticas e as atitudes oportunistas do Governo, incentivar a atração de capital privado para o setor, e incentivar a ampliação dos investimentos em atividades exploratórias.

Deve-se notar que, cada modalidade de contratação está relacionada aos riscos envolvidos nas atividades de exploração em determinada região ou probabilidade de sucesso na produção de hidrocarbonetos. Desta forma, o Governo preocupava-se com o estabelecimento de uma regulação que aumentasse a arrecadação e que, ao mesmo tempo, incentivasse as atividades empresariais no setor. Conforme Caselli (2012, p. 77), quanto maior o risco relacionado aos aspectos geológicos, menor tende a ser repartição da renda petrolífera das empresas com o Governo. Nos contratos de concessão, a característica principal é o fato da propriedade do recurso produzido ser transferido para a concessionária após sua extração do subsolo. Ou seja, o Estado concede a titularidade à empresa em troca do cumprimento de diversas obrigações. Deve-se notar que as empresas vencedoras assumem todos os riscos do negócio.

Dias (2013, p. 196-198) conclui que o fim do monopólio da Petrobras e a introdução do regime de concessões nas atividades *upstream* foi plenamente bem-sucedida quando adotados os seguintes critérios: crescimento das reservas e produção; atração de operadores internacionais e surgimento de empresas nacionais promovendo um ambiente mais competitivo; descoberta de novas fronteiras de exploração, em particular do pré-sal; desenvolvimento da cadeia produtiva de bens e serviços locais; crescimento substancial do setor petróleo no PIB; geração de empregos; crescimento da arrecadação das participações governamentais; reestruturação da Petrobras aproximando-a das boas práticas gerenciais do setor; e consolidação dos instrumentos de governança regulatória, tal como a criação da ANP e das rodadas de licitação.

REFORMAS OCORRIDAS DEPOIS DE 2010 E CRIAÇÃO DOS CONTRATOS DE PARTILHA DA PRODUÇÃO, CRIAÇÃO DA PPSA E MUDANÇAS DE ATRIBUIÇÕES DA ANP E DO CNPE

Diante dos elevados índices de sucesso exploratório que resultaram na descoberta de enormes volumes de hidrocarbonetos na camada do pré-sal, entre 2006 e 2009, pela Petrobras, Caselli (2012, p. 107-108) salienta que, levou o Governo a repensar o modelo contratual das atividades de E&P no Brasil. Do ponto de vista geológico, tais descobertas indicaram a ocorrência de reservatórios com elevado potencial petrolífero abaixo de uma extensa camada de sal, distribuída desde o Espírito Santo até o litoral norte de Santa Catarina. O fato das descobertas nas camadas do pré-sal apresentarem um elevado potencial petrolífero com óleo de elevado valor comercial, com grande quantidade de gás natural associado e a um baixo risco geológico mudou a percepção “prêmio-risco” das empresas e o posicionamento estratégico do Governo. Esta percepção, aliado a outros fatores (e.g., posicionamento político do Governo), deu início a um processo de revisão do modelo regulatório vigente.

Segundo Caselli (2012, p. 115), em julho de 2008 foi instituída Comissão Interministerial, integrada pelo MME, a Casa Civil da Presidência da República (CCVIL), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento (MP), e os presidentes do BNDES e da Petrobras e o Diretor-geral da ANP. Esta comissão teve como objetivo propor as modificações no modelo de E&P vigente que, conforme Caselli (2012, p. 115): “o governo tinha como foco não apenas alterar a modalidade de contratação de empresas quando da exploração em áreas do pré-sal (PL n.º 5.938/2009), mas também criar uma empresa pública dedicada exclusivamente à gestão dos contratos destas áreas (PL n.º 5.939/2009), instituir um Fundo Social independente que pudesse garantir que o grande volume de recursos tributários obtidos com a exploração das áreas fossem também usufruídos pelas gerações futuras (PL n.º 5.940/2009) e assegurar à Petrobras, por meio de uma cessão onerosa, as condições financeiras necessárias à superação

dos custos e da necessidade de investimento relativa ao desafio exploratório da nova fronteira de produção de petróleo e gás no país (PL n.º 5.941/2009)“.

De Souza Barçante *et al* (2013, p. 7) ressaltam que a E.M.I. n.º 38/2009 deixou clara a intenção do Governo em “aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração de petróleo, de gás e de outros hidrocarbonetos fluidos nas áreas do pré-sal e estratégicas; destinar os recursos advindos de tal atividade a setores estruturalmente fundamentais para o desenvolvimento social e econômico; e fortalecer o complexo produtivo da indústria do petróleo e gás do País, preservando os interesses estratégicos nacionais“. A inclusão da contratação de partilha veio para atender às expectativas do Governo em relação aos interesses estratégicos de arrecadação, controle do ritmo de exploração dos recursos e controle da produção. Baseado nesta nova percepção de “prêmio-risco“, o novo modelo licitatório nas áreas do pré-sal passou a premiar como vencedor aquele que oferecesse (título de excedente em óleo) a maior parcela ao Estado.

Segundo Caselli (2012, p. 120-121), o Projeto de Lei n.º 5.938/2009 foi aprovado pelo Legislativo e convertido na Lei n.º 12.276 de 30/07/2010, em que a União autorizou, mediante assinatura de contrato específico, ceder onerosamente à Petrobras áreas (ainda não concedidas localizadas no pré-sal e em regime de dispensa de licitação) para o exercício das atividades de pesquisa e lavra de hidrocarbonetos. Este contrato foi previamente aprovado pelo CNPE, cabendo à ANP a responsabilidade de obter laudos técnicos para avaliar os volumes e valores a serem potencialmente produzidos pela Petrobras nas respectivas áreas do pré-sal, bem como de regular e fiscalizar as atividades realizadas no âmbito do contrato de cessão onerosa. Este novo modelo tornou a Petrobras detentora do monopólio na exploração, desenvolvimento e produção das áreas de interesse do Governo sem processos licitatórios. Isto é, de certa forma nestas áreas estratégicas, houve uma volta ao modelo de Estado Monopolista Produtor cabendo a ele receber a parcela do excedente da produção, descontados os custos incorridos nas atividades.

Além disso, Caselli (2012, p. 121-122) acrescenta que, o Projeto de Lei n.º 5.939/2009 foi aprovado pelo Legislativo e convertido na Lei n.º 12.304 de 2 de agosto de 2010, em que o Poder Executivo autorizou criar a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A (Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA), vinculada ao MME, com a atribuição de representar a União na gestão dos contratos de partilha da produção no que diz respeito: ao cumprimento das exigências de conteúdo local; às avaliações dos critérios técnicos e econômicos dos planos relacionados às atividades exploratórias desenvolvidas pelas empresas contratadas sob o regime de partilha; às auditorias e acompanhamento os custos operacionais e dos investimentos em exploração, desenvolvimento e produção dos campos de petróleo; à gestão da comercialização dos hidrocarbonetos representando a União; e quando as jazidas de petróleo estejam estendidas às áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção, a PPSA fica responsável por representar a União nos procedimentos de

unitização da produção, cuja competência era anteriormente exercida exclusivamente pela ANP.

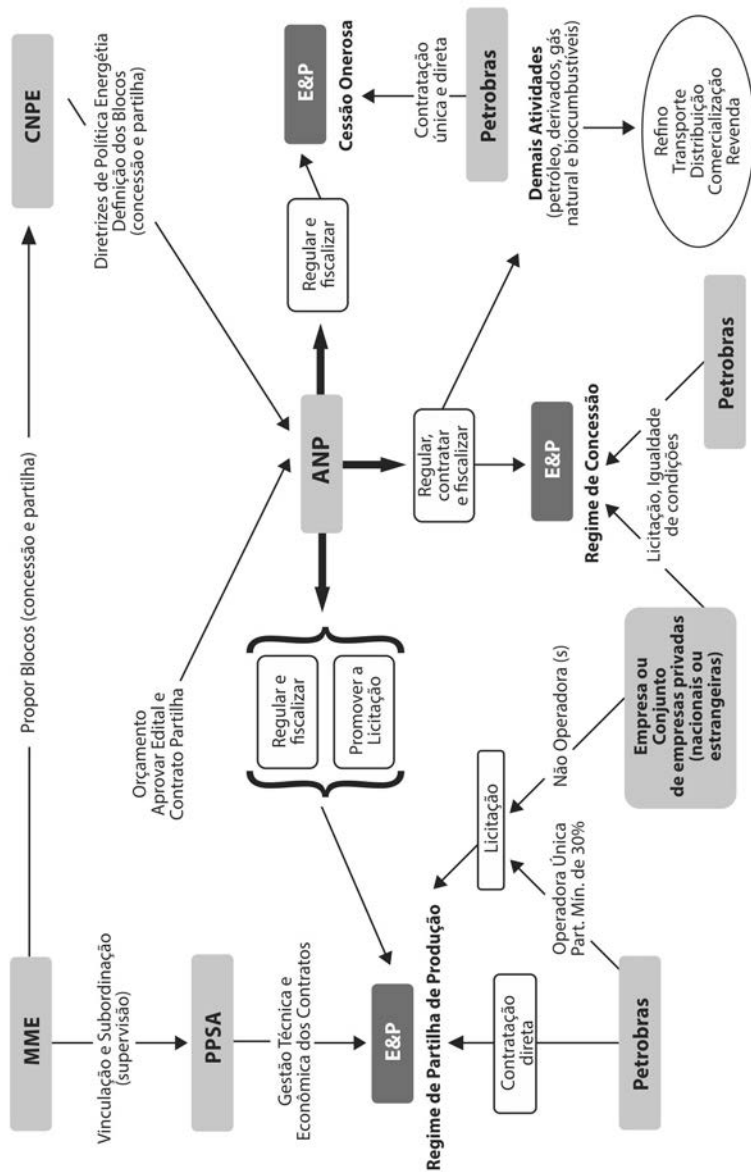
É importante ressaltar que o processo decisório da PPSA é constituído por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva, ambos com cinco integrantes. Em todos os casos, os nomes serão indicados pelo Presidente da República, sem a necessidade de aprovação pelo Senado Federal. A empresa estará sujeita à supervisão do MME e à fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Ressalta-se ainda que, no caso deste novo agente, a independência institucional difere da aplicável à ANP, onde os diretores são indicados pelo Presidente da República, cujas escolhas são submetidas à aprovação do Senado Federal, garantindo a estabilidade de mandatos e uma certa independência no processo de deliberação.

Caselli (2012, p. 124) e De Souza Barçante *et al* (2013, p. 7) lembram que, quanto ao processo licitatório, a introdução da Lei n.º 12.351/2010 criou o regime de partilha da produção, onde o critério da oferta de maior excedente em óleo à União, partindo de um percentual mínimo estabelecido pelo CNPE, seria válido para estabelecer o vencedor. Ou seja, houve grande alteração nos incentivos oferecidos para as empresas interessadas no setor, deixando clara a pretensão do Governo em aumentar as receitas de apropriação das rendas petrolíferas. As questões relativas a PEM, conteúdo local mínimo e bônus de assinatura passam a ter um valor fixo previamente definido no edital de licitação. A Lei n.º 12.351/2010 cria também o Fundo Social (FS) para destinação dos recursos.

Mas diante da crise econômica em 2015 e 2016, do elevado endividamento e falta de caixa da Petrobras para realizar novos investimento, em 05/10/2016, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei que retirou a obrigatoriedade da participação da empresa na exploração do petróleo do pré-sal. Além disso, com a intenção de atrair mais investimentos para o setor, em 19/07/2017, a ANP publicou o edital e o modelo de contrato da 14ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, sob regime de concessão, retirando a exigência de conteúdo local. Esta medida mudou os incentivos no segmento de E&P e mostrou uma certa descontinuidade com os objetivos das políticas industriais de desenvolvimento de uma cadeia de fornecedores no Brasil.

Através da Figura 1, Caselli (2012, p. 128) ilustra os papéis dos atores presentes no ambiente regulatório do setor de E&P brasileiro a depender da forma de contratação, onde pode-se perceber alterações significativas na estrutura regulatória. Além da criação da PPSA, novas competências foram definidas para o MME, CNPE e ANP, fortalecendo o poder de influência do Governo. Caselli (2012, p. 124-126) destaca que, no regime de partilha da produção, os novos contratos passam a ser celebrados pela União, por intermédio do MME, e não mais pela ANP. Ao mesmo tempo, o novo modelo reforçou o papel de protagonista da Petrobras nas atividades de exploração e produção de petróleo no país, uma vez que a União ficou autorizada a contratar em

Figura 1: O ambiente regulatório de E&P após legislação do pré-sal



Fonte: Caselli (2012, p. 128). Atualmente a Petrobras não mais tem a obrigatoriedade de ser operadora única e deter 30% de participação nos consórcios vencedores.

áreas estratégicas, diretamente a Petrobras, dispensando licitações. Através da Lei n.º 12.351/2010, o CNPE passou a ter uma atribuição mais efetiva na regulação setorial, propondo ao Presidente da República políticas nacionais e medidas destinadas à promoção do aproveitamento racional dos recursos energéticos; validando os parâmetros técnicos e econômicos a serem aplicados aos contratos de partilha de produção; e autorizando a ANP a licitação de blocos nos contratos de partilha de produção e também de concessão.

Por fim, a determinação das punições por infrações à ordem econômica praticadas na indústria do petróleo é jurisdição exclusiva do CADE. Segundo Pereira Neto e Prado Filho (2016, p. 34), o art. 10 da Lei do Petróleo determina que, “no exercício de suas atribuições, a ANP tomar conhecimento de fato que possa configurar indício de infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para que estes adotem as providências cabíveis, no âmbito da legislação pertinente”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a implementação e as modificações no regime regulatório no segmento de E&P no Brasil visou atender diversas justificativas listadas acima, ponto de vista produtivo, alocativo, distributivo e estratégico, tais quais: quebrar o monopólio da Petrobras; aumentar a competição com empresas internacionais; permitir a criação de novas empresas nacionais; atentar para possíveis externalidades geradas pelas empresas produtoras; zelar pela disponibilidade de informações das empresas; mediar conflitos através da ANP; coibir práticas predatórias e de risco moral (produção predatória dos reservatórios); atrair investimentos para o setor; desenvolver uma cadeia nacional de fornecedores; planejar e estabelecer onde haveria competição (Contratos de Concessão e de Partilha da Produção) e onde haveria barreiras à entrada (Cessão Onerosa); estabelecer e fiscalizar as regras técnicas de funcionamento da indústria pela ANP; implementar mecanismos de proteção social através do Fundo Social; estabelecer os direitos de propriedade da produção por tipo de contrato; regular a produção de petróleo para gerenciar escassez; atentar para aspectos estratégicos para manter a independência produtiva do resto do mundo; aumentar a participação do Governo após 2010; e aumentar a arrecadação do Governo com leilões e participações governamentais. No aspecto da defesa da concorrência, o CADE atuou como agente inibidor de práticas condutas e situações que prejudiquem a concorrência econômica.

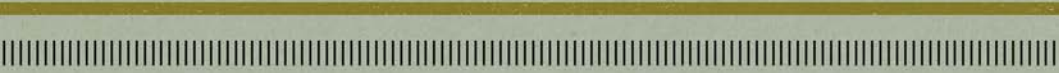
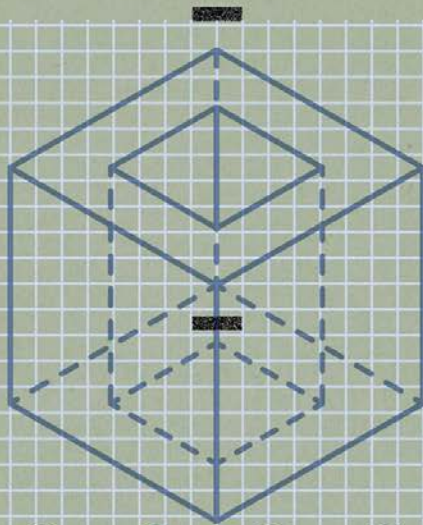
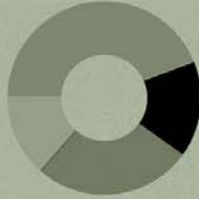
Foi verificado que entre os dois períodos apresentados (depois de 1997 e depois de 2010) que as motivações regulatórias foram sendo alteradas de acordo com aspectos técnicos; e correntes políticas, ideológicas, econômicas e culturais que envolvem os Governos. Sendo assim, fica evidente que o modelo de regulação muda de acordo com suas justificativas (apresentando um aspecto dinâmico), às vezes aumentando a

concorrência entre as empresas e às vezes restringindo. Conforme Prado (2004, p. 40): “no caso, brasileiro reforçou-se o modelo de um Estado ativo, mas cujas funções vão sendo alteradas ao longo das décadas em função de mudanças políticas, econômicas e culturais no Brasil e no exterior”.

Referências

- BALDWIN, R.; CAVE, M. & LODGE, M.** *The Oxford Handbook of Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BERG, S. V.** *Infrastructure Regulation: Risk, Return, and Performance*. University of Florida: Public Utility Research Center, July 4, 2001.
- BREYER, S.** Typical Justifications for Regulation. In: BALDWIN, R.; SCOTT, C.; HOOD, C. (editors). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- CASELLI, B. C.** Redesenho institucional e arranjos contratuais: uma análise da regulação e da indústria de petróleo e gás natural no upstream brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/PPED, 2012 (Dissertação de Mestrado).
- DE SOUZA BARÇANTE, M. F.; et al.** Os marcos regulatórios da indústria de petróleo brasileira: análise SWOT. In: Anais do IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Rio de Janeiro: Junho de 2013.
- DIAS, G. G.** Mudança Institucional e Desenvolvimento: O Caso da Indústria do Petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/PPED, 2013 (Tese de Doutorado).
- JOSKOW, P. L.** *Regulation of Natural Monopolies*. Cambridge Press, MIT, 2005.
- NEWBERY, D. M.** *Privatisation, Restructuring and Regulation of Network Utilities*. The Walras-Pareto Lectures at the École des Hautes Études Commerciales - Université de Lausanne. London: The MIT Press, 1999.
- NORTH, D. C.** *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PEREIRA NETO, C. M. S.; e PRADO FILHO, J. I.** Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE. *Revista Direito GV*, vol. 12, n. 1. São Paulo: Jan-Abr 2016, pp. 13-48.
- PRADO, L. C.** Relações entre estado e mercado: reformas e agências reguladoras no Brasil - 1991-2013. *Textos para Discussão*, 002/2014. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2014.
- RAUD-MATTEDI, C.** A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS), v. 20, n. 57, 2005, p. 127-142.





Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP)

Endogenous Assessment and Public Policies Legitimacy: The Campinas county (SP) general ombudsmanship experience

Camila Gonçalves de Mário*

Resumo

O intuito deste artigo é refletir sobre o processo de avaliação e a legitimidade das políticas públicas a partir da experiência de avaliação endógena da Ouvidoria Geral do município de Campinas (SP) entre 2002 e 2009. Adotando uma perspectiva substantiva de avaliação que incorpore as opiniões e expectativas dos atores que participam diretamente da produção da política - como os burocratas de nível de rua e dos cidadãos usuários diretos - defende-se que no momento da avaliação os valores que perpassam as políticas públicas e questões afeitas à sua legitimidade são cruciais para o entendimento de seus sentidos e dos resultados alcançados.

Palavras-chave: ICMS; avaliação endógena; legitimidade; políticas públicas; justiça social.

Abstract

This paper discusses the public policies process of evaluation and legitimacy considering the endogenous evaluation experience in public sector ombudsman at Campinas municipality (SP - Brasil) over 2002 – 2009. Based on a substantive evaluation approach that considers the opinions and expectations of those actors whom are engaged in the policies production and of the citizens, whom are public policies direct users, the main aim is stand that public policies' background values and legitimacy issues are critical for the evaluation process and to the comprehension of its means and reached results.

Keyword: endogenous evaluation; legitimacy; public policies; social justice.

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ - UCAM (RJ). E-mail: camilagdemario@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como propósito apresentar uma reflexão teórica sobre a avaliação e a legitimidade das políticas públicas, desembocando em questões que considero devem ser enfrentadas, tanto para a análise acadêmica das políticas públicas como para o processo de avaliação empreendido pelos governos. Reflexões tanto sobre a avaliação como sobre a legitimidade que mobilizam questões complexas e ainda pouco ou superficialmente discutidas pelo campo das políticas públicas brasileiro. Certamente, há mais trabalhos que contribuem com os sentidos e os processos de avaliação, mormente pensando técnicas e métodos, mais do que a legitimidade das políticas públicas.

Como já discuti em trabalhos anteriores (De Mario; Laisner; Granja, 2016), considero que a avaliação deve ser pensada como presente em todos os momentos da elaboração e implementação das políticas públicas, por meio de diferentes formatos e orientada por diversos interesses ao longo do processo, abrangendo uma gama de atores que extrapola aqueles diretamente envolvidos com a produção da política. O que significa pensá-la também como um instrumento de gestão.

Neste artigo, meu argumento central é que precisamos refletir sobre a avaliação de políticas públicas a partir de análises que incluam (1) as ideias e os valores presentes no processo de produção da política e, (2) o papel desempenhado pelos atores envolvidos com a produção e avaliação das políticas – burocratas, produtores da política e os cidadãos usuários. O que requer lidar com a subjetividade e pensar análises substantivas das políticas públicas.

Avaliar uma política pública também significa incorporar questões sobre a legitimidade da política, pois é o que justifica sua existência e manutenção ao longo do tempo. Nesse sentido, entendo que avaliação e legitimidade são relacionais. Como veremos adiante, são vários os elementos substantivos e procedimentais que devemos considerar para refletir sobre a legitimidade. Entretanto, já chamo atenção aqui para a ideia que perpassa esse artigo: a de que a reflexão sobre a legitimidade e os processos de avaliação pressupõem conhecer os valores e as ideias que perpassam a política pública e a sociedade. Valores que orientam, por um lado, o desempenho dos atores envolvidos na produção da política e, por outro, as expectativas e percepções que os usuários têm sobre a política.

A questão central que tem orientado meu trabalho de pesquisa nos últimos anos e que também trago como importante elemento para essa reflexão é a da justiça social. Podemos considerar que uma das finalidades das políticas públicas no contexto brasileiro, principalmente após os anos 1980, é a de promover equidade e melhoria das condições de vida através da implementação de políticas públicas mais inclusivas e próximas das necessidades da população. Termos como equidade, desenvolvimento social, igualdade, inclusão e justiça social entraram no nosso léxico político e também

acadêmico, e se tornaram questões cada vez mais presentes nas análises preocupadas com os resultados da participação social e das políticas públicas de forma geral.

Essa finalidade expressa na Constituição de 1988 e as expectativas socialmente construídas em torno dela carregam em si uma concepção de justiça social muito próxima da perspectiva liberal-igualitária¹. Buscou-se no bojo da luta pela redemocratização a defesa dos direitos fundamentais do homem, aqueles de dimensão liberal, mas também garantir que o Estado fosse responsável pela promoção do desenvolvimento e da igualdade através da institucionalização dos direitos sociais e sua implementação via políticas públicas.

Tratava-se de garantir as liberdades fundamentais, o direito à vida e de buscar um equilíbrio entre esses valores (os liberais) e aqueles valores comunitários voltados para o reconhecimento da igualdade dos cidadãos. Liberdade e igualdade são valores que nas democracias modernas competem entre si, e que no Brasil foram plasmados na bandeira da cidadania democrática levantada pelos grupos de esquerda que almejavam a construção de uma sociedade para a qual a igualdade não fosse apenas um status moral.

Nesse roteiro as políticas públicas cumprem papel fundamental e passam a ser orientadas por esses e outros valores de fundo conflitantes, e por vezes antagônicos, disputados entre pelo menos dois projetos políticos que passam a ocupar o Estado a partir dos anos 1990, o democrático participativo e o neoliberal.

Por essa razão, defendo que a justiça social precisa ser mais tematizada e ocupar posição relevante para pensarmos tanto a avaliação como a legitimidade das políticas públicas. Isso implica no fortalecimento de um viés de pesquisa substantivo, ainda marginal e contra hegemônico na tradição de estudos de políticas públicas, e no desenvolvimento de métodos de pesquisa que nos permitam compreender o impacto das ideias e dos valores sobre os resultados alcançados pelas políticas públicas.

Outro ponto que quero aqui defender é a importância de incorporar nesse escopo de análise os “burocratas de nível de rua” e os cidadãos usuários da política, atores fundamentais para a avaliação e para a compreensão do processo de legitimidade da política, normalmente negligenciados pela literatura.

Início esse artigo com apontamentos sobre as definições mais consensuais da literatura sobre avaliação das políticas públicas. Em seguida, desenvolvo uma reflexão sobre o conceito de legitimidade das políticas públicas, demonstrando a relação que se estabelece entre essa e a avaliação, buscando problematizar elementos que considero relevantes para pensarmos a legitimidade das políticas públicas no contexto brasileiro.

Apresentarei como base do meu argumento sobre o conceito e os processos de avaliação endógena em políticas públicas reflexões elaboradas a partir da minha experiência enquanto gestora e conselheira consultiva da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP) entre os anos de 2002 e 2009. Experiência que nos possibilita refletir sobre o papel dos burocratas de nível de rua e dos usuários para a avaliação das políticas públicas.

AVALIAÇÃO E LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES

Apesar de a avaliação de políticas públicas não ser uma atividade recente, sua prática no âmbito das ciências sociais ainda é incipiente. Trata-se de um momento da análise de políticas públicas marcado por diferentes noções e métodos que enfrentam vários desafios teóricos e práticos. Desafios que também se colocam para o campo de análise das políticas públicas, de forma mais ampla.

No Brasil é a partir dos anos 1990 que a temática da avaliação das políticas públicas surge com mais intensidade e, principalmente, enquanto prática de gestão, buscando responder aos desafios cotidianos da política e também como resposta às exigências impostas por organismos internacionais², ainda com pouco espaço na agenda acadêmica. As avaliações são comumente feitas sob encomenda dos gestores por agentes e agências externas, incumbidas de realizar diagnósticos.

Em contraposição às concepções de avaliação instrumentais, baseadas em métodos essencialmente quantitativos ou em critérios elaborados para medir a eficácia das ações estatais como forma de garantir financiamentos externos, defendo um processo avaliativo substantivo e qualitativo, preocupado com os valores e as ideias que perpassam as políticas públicas, e que incluam os atores envolvidos direta ou indiretamente com sua produção. Dentre os valores orientadores das políticas públicas, considero fundamental lidar com as concepções de justiça social presentes em sua produção, conhecê-las permite entender os modelos e caminhos propostos, e também as concepções de Estado, direitos e cidadania que permeiam todo o processo.

A partir de uma perspectiva mais tradicional, a avaliação é definida como a fase do ciclo de políticas públicas em que se questiona como uma política está funcionando na prática, refletindo sobre os meios empregados e sobre os objetivos e resultados alcançados. Ela permite pensar a eficácia de uma política pública, questionando sua validade, e o sucesso ou falha dos projetos colocados em prática.

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. (SECCHI, 2013, p.63)

A avaliação é normalmente pensada como a última fase do ciclo das políticas públicas. A noção de ciclos entende a política pública em etapas, abarcando seu processo desde a consecução da agenda até a avaliação de seus resultados. Sabemos que se trata acima de tudo de um recurso didático, que ajuda a pensar a análise da política.

Considerando que uma das principais características das políticas públicas é dada pela indeterminação de seu processo, é extremamente difícil medir o sucesso de uma política utilizando como critério o cumprimento de seus planos e normas originais.

É preciso adaptar os planos ao curso dos eventos e da experiência acumulada durante o processo de implementação. (De Mario, 2013, p.104)

A partir de uma concepção mais tradicional, como sugere Leonardo Secchi (2013), a avaliação pode ser pensada em três momentos distintos, *ex ante*, *ex post*, e *in itinere*. A primeira se dá no momento de formulação da política, quando o gestor precisa ter informações acerca do impacto que a política ou programa proposto terá na população, para tal realiza-se um estudo de investigação sobre as consequências e os custos entre diferentes alternativas para a condução do projeto que se pretende implementar, sendo que a manutenção do *status quo* também figura como opção possível, e essa última pode levar o gestor a optar pela não implementação de determinado projeto.

A avaliação *ex post* é aquela que, de acordo com a noção de ciclos da política, ocorreria ao “final do processo”, após a implementação, buscando avaliar os resultados alcançados e os impactos da política. A avaliação *in itinere*, por outro lado, ocorre durante a implementação e visa fazer ajustes mais imediatos.

Sublinho que é preciso ter claro que a avaliação não é uma atividade neutra. Seu intuito e até mesmo seus achados são orientados pelos propósitos e pelos valores de quem a demanda. Assim, uma avaliação externa, feita por grupos não envolvidos com o governo e com a gestão direta da política, terá preocupações diferentes das de uma avaliação realizada por quem está diretamente envolvido com a política. Os resultados de uma avaliação podem ser usados tanto para melhoria dos processos de gestão, como para crítica da eficácia e relevância da política pública, assim como propaganda de governo.

Dessa forma, os resultados de uma avaliação podem servir para mascarar ou esconder fatos, forjando um resultado que favoreça politicamente o governo; ou, ao contrário, se por ventura o governo pretenda interromper uma política bem-sucedida ele pode “carregar as tintas” em fatores negativos e justificar o fim da política. Bem como grupos externos podem fazer a avaliação com o propósito de contribuir com o aprimoramento da política, e não apenas com o intuito de criticá-la.

Pensando em termos de justiça, os atores envolvidos com a avaliação e produção da política podem ter concepções de justiça social conflitantes e uma política pode ser considerada justa ou injusta dependendo da concepção que embasa os critérios utilizados para sua análise e/ou avaliação. Se ampliarmos esse leque de atores envolvidos direta ou indiretamente com as políticas públicas nosso cenário pode ser ainda mais complexo e revelar os diferentes projetos de Estado e suas concepções de justiça social em disputa.³

Entretanto, é importante frisar como colocam Michael Howlett; Ramesh e Anthony Perl (2013, p.200) que

Isso não significa sugerir que a avaliação de políticas é um processo irracional ou puramente político, sem intenções genuínas de apurar o funcionamento de uma política e seus efeitos. Ao contrário, ela serve como um alerta para a consciência de que confiar apenas na avaliação formal para tirar conclusões sobre o sucesso ou

insucesso relativo de uma política levará a insights excessivamente limitados sobre os *outcomes* políticos e suas apurações. Para se extrair o máximo da avaliação de uma política deve-se também levar em conta os limites da racionalidade e as forças políticas que a moldam, sem cair no extremo de acreditar, porém, que a natureza subjetiva das apurações políticas impede que aconteçam avaliações significativas. (HOWLETT; PERL, 2013, p.200)

Portanto, significa assumir que a avaliação não é um processo racional e neutro, e que deve ser compreendido dentro de sua lógica e de acordo com seus propósitos.

Cabe também salientar que é preciso cuidado com os propósitos e resultados de uma avaliação, pois os critérios adotados para determinar se uma política pública é eficiente ou eficaz muitas vezes acabam impondo sobre o gestor exigências que limitam sua atuação ou que podem inclusive perverter os sentidos da política pública, já que em muitos casos a adequação de seu processo de implementação aos parâmetros impostos por avaliadores externos têm importante impacto sobre os resultados alcançados pela política.

Visando garantir a confiabilidade dos resultados da avaliação o esforço volta-se para a definição de critérios, indicadores e padrões, que obviamente, não estão isentos de valores, mas, buscam apresentar-se de forma neutra ao fazer uso de um linguajar rebuscado e tecnicista e apresentando-se a partir de um viés metodologicamente científico. Tais critérios pretensamente neutros se constituem em instrumentos hegemônicos que fornecem modelos e parâmetros ao avaliador e ao público alvo da avaliação. De acordo com Secchi (2013, p.63) estão dentre os principais critérios usados pelos avaliadores: a economicidade, uso de recursos; a produtividade; eficiência econômica, relação entre produtividade e recursos utilizados; eficiência administrativa, nível de conformação da execução à métodos preestabelecidos; eficácia, alcance de metas ou objetivos e, equidade, trata da homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública.

Esses critérios, é bom que se sublinhe, funcionam como instrumentos a disposição dos mais diferentes modelos de avaliação. Dentre os esforços de avaliação temos tipos que variam dentre foros e meios de avaliações que envolvem avaliadores formais e informais, do governo e da sociedade civil (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p.206). Incluem avaliações advindas do Judiciário; as avaliações técnicas ou administrativas e avaliações políticas.

No Brasil, o papel da avaliação controle e regulação vem sendo exercido pelo judiciário e por órgãos dos diferentes poderes. Destacam-se os Ministérios Públicos Estaduais e Federais que são órgãos independentes, não pertencem a nenhum dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), possuem autonomia e estrutura própria, não podem ser extintos e nem terem suas atribuições repassadas a outra instituição. Também temos atuando na observância das leis e normas as comissões Parlamentares de Inquérito no Legislativo; os Tribunais de Contas aos quais subordinam-se todos os poderes e todos os níveis e âmbitos da administração pública; e órgãos do Executivo,

pertencentes a administração direta, como as Corregedorias, Controladorias e Ouvidorias.

Em contraposição a tais modelos de avaliação temos as avaliações políticas que são empreendidas normalmente por partidos políticos, *think-thanks*, e grupos da sociedade civil diretamente envolvidos com a temática ou área alvo da política pública que se propõe avaliar.

Nas avaliações políticas estão em jogo questões como a percepção que a sociedade e os cidadãos usuários da política têm dela; a legitimidade do processo de avaliação; como se deu a participação dos atores nas diversas etapas da política, ou os impactos gerados na qualidade de vida e no macroambiente.

Nesse sentido, as avaliações políticas são aquelas que mais se aproximam de questões substantivas e voltadas para a legitimidade das políticas públicas que remetem ao como a população percebe e avalia a política e, à noção de confiança no governo e nas instituições.

Na próxima seção tratarei da avaliação realizada de uma perspectiva endógena, feita durante a implementação da política e como um instrumento de aprimoramento da gestão pública. Minha análise se baseia no processo de avaliação promovido pela equipe da Ouvidoria Geral do Município de Campinas durante os anos de 2002 a 2009, busco mostrar como uma avaliação endógena articula ideias, valores e precisa levar em consideração a legitimidade da política abarcando as expectativas e percepções que outros atores têm sobre a política. Identifico nessa experiência a adoção uma abordagem epistêmica.

LEGITIMIDADE E SUAS QUESTÕES PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Análises e avaliações que se voltam para questões afeitas à legitimidade das políticas ainda não são comuns, mas, tal como propostas por Rothstein (1998, p.103), teriam o mérito de avaliar a política de uma perspectiva substantiva, para além dos esquemas racionalistas usualmente empregados, pois para o autor: “state capacity is more than a matter of program design, casual theories, or organs of implementation. It is also a question of what views citizens hold about the nature of the actually existing state. From a game-theoretical perspective the strategic question for the citizens is if the state as a unit of collective action can be trusted or not.”

Para Rothstein a legitimidade das políticas públicas está diretamente relacionada com aquilo que o Estado é capaz de fazer. A abordagem proposta pelo autor diferencia-se dos esquemas analíticos normalmente propostos, pois ele pensa a política a partir de três áreas: desenho, organização e legitimidade. Todas as três são perpassadas por questões substantivas (como problemas concernentes a mudança de objetivos do programa para atender a demandas externas) e de processo (como a política se organizará, centralizada ou descentralizada, como os diferentes níveis do

sistema político podem ser coordenados, etc). Segundo o autor esses fatores devem ser vistos a partir de uma perspectiva dinâmica, dessa forma o que se aplica em um determinado período não pode ser aplicado em outro, pois “a policy can only work under certain external conditions, and if these conditions change, the means requisite to achieving the objectives of the program changes as well” (Rothstein, 1998, p.72).

Considero a abordagem formulada pelo autor adequada para os propósitos dessa análise por partir da noção de que as políticas públicas têm a indeterminação como uma de suas características centrais, e por considerar o contexto e o papel dos diferentes atores envolvidos com a política - e suas ideias, para a análise do processo elaboração e organização, bem como dos resultados da política⁴.

Para o autor a legitimidade está diretamente relacionada com a confiança dos cidadãos no Estado e na sua capacidade de ação. Esse processo é marcado por pelo menos três aspectos centrais: a tolerância dos cidadãos à intervenção do Estado; a receptividade das decisões que produzem impacto direto sobre o comportamento de indivíduos ou grupos e, com até que ponto os cidadãos estão dispostos a colaborar para a realização dos objetivos propostos pelas políticas públicas. (Rothstein, 1998, p.105)

A legitimidade também é intimamente relacionada com a democracia representativa e as expectativas dos cidadãos sobre a realização das promessas de governo. Rothstein (1998) sublinha que Weber já afirmava que a legitimidade política estava relacionada a dois aspectos: com (1) a capacidade de os cidadãos poderem democraticamente influenciar as decisões políticas através do voto e da democracia representativa, portanto, com (2) a confiança na organização do sistema político e no processo de implementação da política levado a cabo pelos burocratas, pois essa é a face do Estado com a qual os cidadãos estabelecem contato direto e da qual são mais dependentes. Em outras palavras, uma relação positiva com um “burocrata de nível de rua” – médico, enfermeira, professor – é tão importante para a legitimidade das políticas públicas quanto o reconhecimento do cidadão de que há proximidade entre suas demandas e expectativas e as ações dos governantes eleitos, o que garantiria um certo patamar de representatividade efetiva.

Sobre esses aspectos apresento algumas ponderações, buscando desenvolver os pontos propostos por Rothstein.

Observo que a tolerância⁵ às políticas públicas se desenvolve em situações nas quais temos objeções ou rejeições a uma determinada ideia, ou medida, que orienta a prática política. É possível ter alguma objeção forte a uma determinada ideia e, mesmo assim, tolerá-la. Nesse caso, valores e crenças estão em jogo, e eles se desenvolvem em um espectro que vai desde a concepção de Estado que as pessoas sustentam até questões mais específicas, como se devemos impor condicionalidades aos beneficiários de políticas sociais, a exemplo do debate em torno do Programa Bolsa Família.

Outro ponto é que normalmente a tolerância remete a relações de poder, portanto a condições de desigualdade e de sujeição de uma das partes em relação. Pergunto:

como pensar a tolerância à intervenção do Estado em uma estrutura de governo (e também de relações sociais) cujas relações são hierarquizadas, desiguais? Tomemos o caso das políticas de saúde como exemplo pontual de relação entre a burocracia e o cidadão. A relação que se constrói entre os profissionais da saúde (principalmente médicos) e os pacientes é profundamente desigual: há uma hierarquia claramente estabelecida que se baseia no saber sustentado por um dos atores e se traduz em uma relação de sujeição, de submissão do paciente ao médico ou à enfermagem. O espaço de contestação é quase inexistente. Se a relação médico-paciente é um exemplo clássico, podemos expandir nosso horizonte e encontrar essa mesma sujeição na relação que se estabelece entre os cidadãos usuários de outras políticas públicas e sua burocracia de modo geral.

Esse é o caso do preenchimento de cadastros para solicitação de benefícios como o bolsa família. Nesse caso, quem detém o conhecimento, tanto técnico como político, é o burocrata que preenche o cadastro e possui os instrumentos e até mesmo o poder de decidir quem está ou não habilitado a receber o benefício. Às vezes, a falta de conhecimento e informação sobre a organização da estrutura pública impede alguém de conseguir uma vaga na “creche” para um filho, de conseguir um tratamento de alta complexidade em saúde pelo Sistema Único de Saúde, ou de impedir uma prisão injusta.

O que temos em muitos casos é uma total submissão dos usuários às regras e normas da instituição e também à vontade dos burocratas, pouco dispostos a compartilhar de seu conhecimento e poder de decisão sobre os processos da política. A tolerância nos exemplos acima justifica-se muito mais pela falta de alternativas imposta ao usuário do que pela confiança que ele tem nos resultados gerados pela política.

Essa é certamente uma das razões das frequentes explosões de violência dos cidadãos usuários diretos da política contra os burocratas de nível de rua. São, por exemplo, comuns os relatos de pacientes que agridem física e verbalmente os funcionários de Centros de Saúde e Pronto Atendimentos, cansados com as longas esperas por atendimento, indignados com a dificuldade de acesso à exames, tratamentos e medicamentos, ou com um tratamento desrespeitoso que receberam de um médico ou enfermeiro. Da mesma forma, os primeiros contatos entre os cidadãos usuários e os atendentes das Ouvidorias públicas são normalmente violentos, pois aqueles, já desgastados por uma série de tentativas malsucedidas de resolverem seus problemas, sistematicamente agridem os atendentes (neste caso os burocratas de rua). Tais agressões normalmente são acusações e generalizações que trabalham com a ideia de que os funcionários públicos são ineficientes, ou vagabundos, e descomprometidos com suas tarefas.

A receptividade e a disposição de colaborar com a política são aspectos que podem ser pensados um como decorrente do outro. A disposição de colaborar com as leis de trânsito, a exemplo da lei seca e dos limites de velocidade; com o pagamento

de taxas e impostos; com campanhas de vacinação ou de controle de pragas e epidemias – como limpar meu quintal para evitar a proliferação de criadouros do mosquito transmissor da dengue, ou suspender planos individuais de gravidez, adotando o uso de preservativos para evitar o risco de ter um filho acometido por microcefalia em função da proliferação do vírus da zika – depende de uma equação entre ganhos e perdas que é feita individual e coletivamente e uma convergência em torno das ideias que justificam publicamente tais orientações e as obrigações delas decorrentes.

Esses aspectos revelam, além da confiança na instituição e a tolerância em suas ações, a necessidade de valorização coletiva de medidas que a maioria dos cidadãos estejam dispostos a defender, ensejando a disposição de colaborar. Aqui surge mais claramente o papel das ideias e dos valores para a justificação das políticas públicas e, também a importância da confiança nos governantes que por vezes precisam assumir uma atuação mais personalista, com o intuito de reforçar medidas e programas, seja tecnicamente ou através do uso da legitimidade que lhes é garantida pelo exercício da representação política.

A discussão da legitimidade relaciona-se a duas questões também processuais: o contexto, dado pelas condições materiais de implementação das políticas públicas e pelo o que o Estado é capaz de fazer a partir delas; e o nível de discricionariedade dos burocratas e sua capacidade de influência no processo de implementação e nos resultados das políticas públicas.

Sobre este aspecto Rothstein (1998, p.80) lembra que a capacidade de implementação do Estado pode ser alta, mesmo quando há falta de conhecimento técnico por parte dos gestores, as incertezas a respeito das possibilidades de se atingir um resultado positivo são grandes, ou quando há um “buraco negro no processo democrático”⁶. Dessa forma, é preciso considerar vários aspectos para a análise do processo de legitimidade das políticas.

O caráter processual da legitimidade relaciona-se diretamente com os modelos organizacionais adotados. Estes podem variar de acordo com o contexto e as condições disponíveis: um modelo legal-burocrático que enseje a confiança nas normas e regras das instituições, que se forem de amplo conhecimento e mostrarem-se estáveis ao longo do tempo dotam o cidadão de uma certa capacidade de predição; e um modelo profissional que confia a uma determinada categoria a implementação das políticas públicas em virtude de sua expertise no tema; um modelo corporativista, que busca incorporar representantes de determinadas corporações envolvidas diretamente com o tema e o escopo da política em seu processo de implementação para garantir que a política leve suas demandas em consideração; um modelo participativo, que inclua o cidadão nos processos decisórios, e por fim, um modelo politicamente orientado, que obrigue os governantes eleitos a tomarem decisões pois possuem legitimidade garantida pelo voto.

O objetivo é enfatizar algumas ideias sobre o caráter substantivo da legitimidade e tentar incorporar aos elementos trabalhados por Rothstein as expectativas e a

percepção que os cidadãos, usuários diretos da política, e os burocratas, principalmente os de nível de rua, têm sobre a política. Incorporar as expectativas e a percepção que se tem da política nos remete às ideias e aos valores sustentados pelos atores diretamente envolvidos com a sua implementação e avaliação.

Os burocratas de nível de rua são de especial interesse em razão do nível de discricionariedade que caracteriza sua atuação e pela relação que estabelecem com os usuários da política. Por ser uma relação direta, desenvolve-se entre esses atores uma proximidade de interesses e de percepções de mundo que têm importante impacto sobre a política.

Os usuários normalmente têm uma percepção mais individualizada de seus dramas e necessidades, aos seus olhos, as suas demandas têm um determinado grau de urgência que requerem uma atenção especial perante as demais. Sem desconsiderar que o sofrimento e seus sentidos têm um viés subjetivo, essa percepção de urgência é usada como um mecanismo de pressão sobre a burocracia de rua que, ao ser adotado pelos usuários das políticas públicas leva a uma ocultação do caráter coletivo de suas demandas⁷.

Por sua vez, os burocratas/gestores possuem uma percepção mais coletiva dos processos que envolvem as políticas públicas e, por isso, despessoalizam as demandas, enquadrando o indivíduo que lhes cobra um determinado atendimento ou serviço em um quadro mais geral de necessidades, que em muitos casos requerem ações gerais, ampliadas, para além dos atendimentos pontuais.

Esses burocratas têm a possibilidade e capacidade de decidir sobre o uso das normas das políticas públicas, sobre quais demandas priorizar, sobre o tempo para seu atendimento e, se a resolução será em um âmbito mais coletivo ou individualizado. Essa discricionariedade confere importante poder aos burocratas de nível de rua e têm impacto direto sobre a percepção que os usuários terão/têm sobre a política.

Essas decisões não apenas são tomadas seguindo as normas e regras institucionais previamente estabelecidas e que orientam o exercício de sua função, mas também de acordo com os valores e as ideias dos atores envolvidos. Esses valores podem inclusive dar às políticas públicas orientação diferente daquela presente em seu desenho e têm impacto direto sobre a percepção que os usuários diretos e os cidadãos, de forma geral, têm da política. Ao mesmo tempo, propiciam a formação de uma cultura de relações entre usuários e burocratas que escapa aos ditames institucionais da política.

Esse fenômeno remete à noção de mediações empregada por pesquisadores das redes sociais, perspectiva para a qual os indivíduos são mediadores que constroem pontos de conexão por estarem nas margens ou nas fronteiras de determinados grupos sociais. Esse processo de mediação é fundamental para a elaboração das políticas públicas. Ao expor a perspectiva de Mische, Lotta (2015, p.67) ressalta que “a conciliação provisória de identidades, projetos ou práticas, para ela [Mische], é o que entendemos como o processo de implementação da política pública quando há uma conciliação provisória do processo de comunicação e realização de práticas

entre o agente implementador e os beneficiários, portanto, quando se efetiva a implementação da política pública”.

Durante o processo de mediação os atores desenvolvem alguma forma de conciliação, coordenação e alinhamento de ideias. Como apontado por Lotta (2015), a interação entre os usuários e os funcionários públicos altera os processos de implementação e os resultados das políticas públicas e (acrescento), por isso são fundamentais para a avaliação e legitimidade das políticas.

AVALIAÇÃO ENDÓGENA E A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

A prática das Ouvidorias Públicas é elucidativa das questões anteriormente trabalhadas, apontarei alguns elementos e processos presentes no trabalho das Ouvidorias Municipais, tanto a partir de minha pesquisa de mestrado como a partir de minha experiência enquanto gestora e conselheira consultiva na Ouvidoria Geral do Município de Campinas entre os anos de 2002 e 2009 (DE MARIO, 2011).

As Ouvidorias são órgãos que no Brasil ganharam força durante a redemocratização e passaram a ser implementadas como parte do projeto democrático participativo⁸. Sua função primordial é garantir o atendimento e a realização dos direitos do cidadão. Os ouvidores são representantes do cidadão dentro do governo e, enquanto seus porta-vozes, têm como objetivo central garantir que as demandas que lhes são levadas pelos cidadãos (desde que pertinentes) sejam atendidas ou, em caso de impossibilidade, encaminhadas para outras instâncias como as Corregedorias ou os Ministérios Públicos que têm maior (e outro) escopo e poder de atuação.

As Ouvidorias são órgãos mediadores: elas recebem demandas dos cidadãos, e as apresentam aos gestores responsáveis por sua execução. Elas também são o fim do caminho, pois são a última instância para a qual o cidadão pode recorrer dentro da estrutura do poder executivo⁹. Tais demandas podem ser reclamações sobre ausência ou falta de qualidade das políticas e serviços públicos; sugestões, elogios e até mesmo denúncias de crimes cometidos por funcionários públicos. Sobre estas últimas, é importante observar que as Ouvidorias não têm poder de punição, e como nos demais casos, cabe a elas encaminhar as denúncias recebidas para os órgãos e instâncias competentes por sua investigação e resolução.

As Ouvidorias também podem ser acionadas pelos próprios funcionários públicos que desejem realizar reclamações ou denúncias crimes. Normalmente, tais reclamações referem-se a relações de trabalho, como assédio moral, perseguição, falta de condições de trabalho, ou denúncias de irregularidades ou ilegalidades cometidas por colegas de trabalho.

Na tentativa de darem aos cidadãos uma resposta qualificada, ou seja, a resolução de seu problema ou uma justificativa detalhada garantindo o acesso à informação, as Ouvidorias realizam uma constante avaliação das políticas públicas e dos atendimentos

prestados. Neste sentido, sua riqueza é justamente a informação que possuem ou que são capazes de reunir.

Ao receber uma denúncia, a Ouvidoria recolhe o relato do cidadão, os problemas apontados, seus questionamentos e suas expectativas. O passo seguinte é consultar o servidor público ou setor/departamento responsável pela prestação do serviço reclamado, momento no qual obtém-se informações sobre os porquês que envolvem a reclamação. No caso de uma reclamação de falta de qualidade ou não prestação do serviço são variadas as razões elencadas pela burocracia: falta de servidores, de equipamentos, de verba, atraso em licitações, questões legais, conflito de entendimentos sobre um serviço a ser prestado por parte do próprio funcionalismo público, ou ação de um servidor específico que originou a reclamação.

É a partir do contato com os cidadãos e, geralmente, com os burocratas de nível de rua que as Ouvidorias são capazes de reunir um rico material sobre as capacidades, as dificuldades e os dilemas enfrentados para a prestação de um determinado serviço público. Tomando a política de saúde como exemplo, ao reunir reclamações sobre falta de médicos, equipamentos, medicamentos, demoras para realização de consultas, exames e procedimentos, as Ouvidorias são capazes de fornecer um diagnóstico que nem os avaliadores externos e nem os técnicos, gestores e chefes do executivo, hierarquicamente e organizacionalmente distantes dos burocratas de nível de rua, possuem. Através dessa sistematização dos dados, as demandas que aos olhos dos cidadãos – usuários diretos das políticas públicas – são individuais ganham caráter coletivo, pois as Ouvidorias conseguem reunir várias reclamações da mesma natureza e, a partir da sistematização desse material, agir de forma propositiva, apontando soluções.

Pensando no processo avaliativo, as Ouvidorias o realizam de duas formas: uma mais abrangente, que abarca ações de outras secretarias de governo, a partir da sistematização e análise dos dados que são capazes de reunir; e outra, interna, ao observarem a sua capacidade resolutive e analisarem o conteúdo das respostas que encaminham aos cidadãos que as procuram.

A primeira depende de uma atuação coordenada com outras instâncias do governo e com os secretários das pastas envolvidas. Por exemplo, é possível produzir relatórios quantitativos e análises qualitativas sobre as políticas reclamadas e discuti-las com as Secretarias de governo envolvidas com sua implementação, visando soluções coletivas que envolvam diferentes níveis hierárquicos da estrutura funcional e, por vezes, Secretarias de Governo com atuação indireta, como as de Recursos Humanos ou de Finanças. Como as Ouvidorias não têm por função a execução das políticas públicas, o que elas fazem (ou podem fazer) é apresentar recomendações aos demais gestores e discutir os resultados alcançados a partir da interação que estabelecem com usuários e com a burocracia, principalmente a de nível de rua.

Entendo essa forma de atuação como um processo de avaliação contínua e política cujo sucesso depende da aceitação dos demais gestores desse papel

desempenhado pelas ouvidorias e também da sua disponibilidade de atuação e capacidade de incorporar dois grupos de atores normalmente marginalizados nas avaliações e análises de políticas públicas. Refiro-me aos usuários e burocratas de nível de rua, marginalizados seja por sua distância física dos técnicos de gabinete que tomam decisões sobre a política, ou por falta de expertise para participar dos processos deliberativos. Ambos também estão comumente alienados dos processos deliberativos que decidem sobre a implementação da política.

Entretanto, na prática são esses grupos que decidem e cumprem importante papel no resultado alcançado pelas políticas. Dentre as reclamações recebidas pela Ouvidoria de Campinas sobre a qualidade do serviço de saúde, cito o caso de uma negativa para retirada de medicamento em um Centro de Saúde (CS) do município. O reclamante relatou que foi ao CS retirar um medicamento e foi informado pela funcionária da farmácia que o medicamento estava em falta. Entretanto, ele ficou sabendo por outro usuário do CS que o remédio que necessitava não estava em falta. Quando interpelada pela Ouvidoria, a funcionária relatou que não entregou o medicamento porque a pessoa era de classe média, tinha dinheiro para comprar em uma farmácia e que não deveria “tirar medicamento de quem necessitava” (De Mario, 2011). Essa foi uma decisão tomada pela funcionária, burocrata de nível de rua, decisão orientada por valores morais e princípios de justiça social pessoais, e que revelou uma visão assistencial do SUS, entendendo saúde como um bem que deve ser garantido aos mais pobres pelo Estado, ao invés de um direito pleno de cidadania, contrariando os princípios do SUS.

Como apontei anteriormente, essa relação constrói e reconstrói a política pública em seu cotidiano, pois é a articulação desses valores que orienta as decisões pontuais e imediatas e que também influencia na avaliação e na legitimidade da política. Relação cotidiana que também é uma forma que os cidadãos têm de participar da política e de cobrar ações do Estado e que pode ter tanto impacto nos resultados alcançados quanto em espaços institucionalizados como os conselhos deliberativos e consultivos. Os espaços institucionalizados de participação normalmente excluem o usuário direto da política que, na prática são representados por movimentos sociais e/ou associações civis com as quais nem sempre têm contato direto. Além do mais, neles as discussões são conduzidas pelos técnicos e as decisões tomadas pelos gestores, que nem sempre levam em consideração aquilo que foi proposto pelos representantes da sociedade civil, pois é possível articular um discurso tecnicista para justificar uma tomada de decisão diferente das reivindicações e sugestões apresentadas.

O mais importante é que em uma avaliação endógena, realizada a partir dos dados reunidos pelas Ouvidorias, se mobiliza o discurso do cidadão e do servidor responsável pela execução da política, reunindo suas frustrações, suas expectativas e as suas percepções da política. Este material, quando sistematizado e analisado pela equipe da Ouvidoria e entregue tanto aos gestores como aos cidadãos propicia um diagnóstico epistêmico e uma avaliação contínua das políticas públicas que

questionem seus resultados a partir de critérios substantivos e incorporem questões relativas à sua legitimidade.

Os resultados dessa avaliação seguem dois caminhos externos que têm impacto direto sobre seu próprio trabalho e abrangem as demais áreas do governo. O primeiro é sua publicação por meio dos relatórios de prestação de contas divulgados para a cidadania que constitui dever legal de garantia de acesso à informação das Ouvidorias e, o segundo, é o debate envolvendo os gestores de outras secretarias de governo promovido pela sistematização dos dados e informações a serem debatidas visando a melhoria dos serviços prestados.

Os relatórios de prestação de contas aos cidadãos perdiam a subjetividade própria dos dados produzida pela Ouvidoria e não ensejavam uma avaliação substantiva em função do modelo utilizado para sua divulgação, a exemplo de gráficos e tabelas que relacionavam números de atendimentos por área de governo, principais programas ou serviços reclamados, e tempo para o envio de respostas versus capacidade de resolução. Divulgava-se também um perfil social das pessoas que procuravam o órgão, incluindo sexo, faixa etária, região de moradia, profissão, raça e faixa de renda.

Foi possível através de esses relatórios saber quais eram os serviços mais reclamados e o tempo que a Ouvidoria levava para encerrar as reclamações, sem divulgação sobre seus conteúdos ou problemas enfrentados pela administração pública para atender à demanda social. Tratava-se um retrato mensal estático, de um recorte específico no tempo, produzido pelo software do órgão a partir de variáveis que foram decididas pela própria equipe. Anualmente o(a) Ouvidor(a) produzia uma análise qualitativa, como um relatório no qual procurava explicar os dados quantitativos publicados mensalmente e abordar os principais problemas e as principais ações empreendidas pela Ouvidoria.

Esses relatórios tinham escopo e alcance limitado, e claramente propiciavam à sociedade uma leitura parcial, explicitando um viés do trabalho da Ouvidoria a partir de um conteúdo cuidadosamente elaborado para que o governo não fosse exposto de forma essencialmente negativa. Tais relatórios ensejavam críticas e muitos questionamentos, principalmente por parte da imprensa municipal, que ora questionava a eficácia das áreas mais reclamadas, ora da própria Ouvidoria.

O outro nível de avaliação que se desenvolve a partir da atuação das ouvidorias é aquele que se refere ao seu próprio desempenho. Nesse caso, os relatórios estatísticos de divulgação pública eram somados aos dados substantivos das reclamações diariamente trabalhadas pela equipe para análise do nosso trabalho. Enquanto gestora, participei de discussões e processos de avaliação endógena que passavam por avaliar os procedimentos internos do órgão, visando melhorar tempos de encaminhamento e andamentos dos processos que eram instaurados, a qualidade da resposta que dávamos ao cidadão, e também os sentidos do nosso trabalho.

De uma perspectiva mais prática, esses processos avaliativos ensejavam discussões em equipe sobre a eficiência e adequação dos procedimentos adotados, sobre a

capacidade de atendimento ao público e de análise da demanda recebida, sobre a elaboração e geração dos dados que serviam de base para os relatórios quantitativos de prestação de contas. Enfim, questões enfrentadas pela equipe em seu cotidiano e que sempre precisavam ser ajustadas ao contexto social e político, e às condições materiais disponíveis ao órgão.

De uma perspectiva substantiva, tratava-se de uma discussão complexa e que perpassava o entendimento que tínhamos do papel a ser desempenhado pelo órgão. O mais importante era dar uma resposta ao cidadão ou resolver a demanda apresentada. Perpassa também por discussões sobre o direito à informação e as interpretações dessa lei, e sobre a capacidade e o dever de o Estado prestar determinados serviços públicos.

O primeiro ponto remete ao que chamo de “dilema existencial das ouvidorias”, a resposta a esse dilema é crucial para definir seus princípios, seus objetivos e sua forma de atuação, ela também mobiliza valores e concepções de Estado, democracia e cidadania. Parte da equipe da Ouvidoria do município de Campinas (SP), naquele período, entendia que era papel do órgão dar uma resposta ao cidadão independentemente de seu conteúdo, enquanto outra parte entendia que se devia cobrar das secretarias de governo reclamadas pelos a resolução definitiva do problema apresentado pelos cidadãos¹⁰.

Dar uma resposta significava dizer a um usuário do SUS que reclamava a falta de um medicamento, ou de profissionais, que a falta se justificava por falta verba, ou porque os concursos estavam parados, ou porque havia algum problema na licitação, e que assim que possível a sua demanda seria atendida. Essa resposta não resolvia o problema reclamado, apenas dava ao cidadão alguma satisfação, que podia inclusive ser “falsa”¹¹. Ressalto que o conteúdo das respostas é manipulado pelos servidores que podem optar por ocultar fatos ou elementos importantes por julgarem que os usuários não precisam ter acesso a determinadas informações, ação que ocorre dentro do seu escopo de discricionariedade.

A questão central sempre debatida era a de que as respostas que se limitavam a “dar uma satisfação” geravam grande insatisfação por parte dos usuários com relação ao trabalho da Ouvidoria, insatisfação que apenas se somava a uma anterior: aquela que impulsionou a procura do órgão. Reforçava-se, assim, a sensação de ineficiência que aquelas pessoas já tinham dos serviços e do funcionalismo públicos, sensação que se transformava em indignação e raiva canalizada diretamente sobre a equipe da Ouvidoria que recebia sempre a mesma pessoa, de novo e de novo, sempre com a mesma reclamação.

Suplantar esse quadro dependia do entendimento que a equipe tinha sobre o papel do órgão, e sobre as atuações individuais de cada servidor. É importante notar a perversidade embutida na situação, dar uma resposta significava encerrar um protocolo de atendimento e considerá-lo resolvido, portanto arquivado; no final da linha isso significava estatísticas positivas sobre a atuação da Ouvidoria, que em

tempo hábil tinha recebido uma reclamação e resolvido, e provava a eficiência de sua equipe nos relatórios estatísticos mensais que eram publicados no site do órgão como forma de atender ao seu dever de prestação de contas à sociedade.

Era a imagem publicamente construída da Ouvidoria que estava em jogo, era a existência e manutenção do órgão dentro da estrutura institucional governamental que estava em jogo, era a sua legitimidade que estava em jogo. Não considerar os “protocolos gerados por reclamação” como resolvidos perante uma reposta não resolutive enviada ao cidadão que reclamava gerava relatórios de atividade extremamente negativos, que levavam a construção de uma imagem negativa da atuação da equipe da Ouvidoria em si, pois a leitura dos dados pelo público geral é sempre mais imediatista e simplista o que decorre também do modelo adotado para a divulgação dos dados, como mencionei anteriormente - afinal uma coisa é o gráfico ou dado estatístico, que apresenta um retrato momentâneo e por vezes superficial, outra é a explicação desse dado que precisava ser qualitativa e substantiva, e cujo conteúdo gerava uma “contrapropaganda” de governo.

Soma-se a isso uma outra faceta: as disputas de poder que se construíam dentro do governo entre os secretários de governo e o ouvidor. O ouvidor era tido pelos primeiros como um intruso, incomodo que ficava o tempo todo apontando problemas, às vezes sabia mais de suas pastas do que eles mesmos em razão da relação que a Ouvidoria estabelecia com a burocracia de nível de rua, e ainda por cima tinha a petulância de lhes dizer o que fazer. Óbvio, considerando esse jogo o “melhor” era que a Ouvidoria apenas encaminhasse as respostas, sem questionar seu conteúdo, sem estimular o cidadão a questionar, sem dar informações “desnecessárias” que poderiam empoderar quem reclamava.

Mas a outra faceta que incomodava a equipe era oriunda de uma determinada concepção de democracia, cidadania e de Estado e, portanto, de justiça social que sustentava e justificava a existência do órgão. As reuniões internas de avaliação do trabalho da equipe eram perpassadas por uma discussão substantiva e normativa que mobilizava os valores não apenas da equipe, mas de um contexto de democracia participativa e das concepções de justiça social pertinentes a esse projeto. Por sua vez, os cidadãos que procuravam a Ouvidoria por mais que não formulassem suas expectativas nesses termos e, por mais que por muitos momentos parecessem estabelecer uma relação de submissão ou de clientelismo com o Estado, entendiam que os direitos sociais que reclamavam eram bens fundamentais pelos quais valia a pena lutar e valorizavam a democracia participativa.

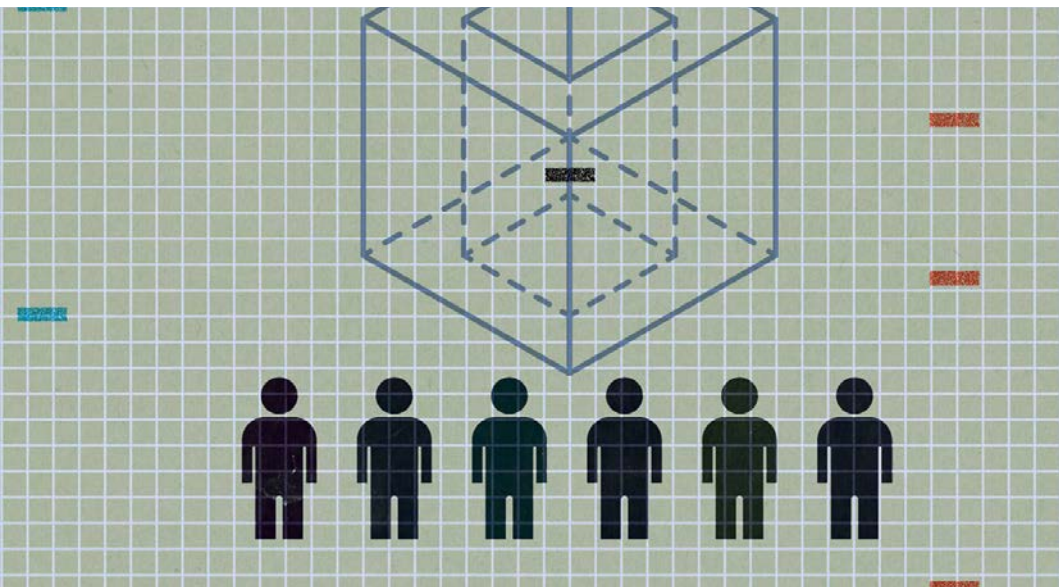
Era essencialmente na relação construída entre a equipe da Ouvidoria e as pessoas que procuravam o órgão que se construía a sua legitimidade, e menos na relação que era estabelecida com os demais gestores e membros do governo. Defendo que esse processo demonstra que não é possível dissociar avaliação e legitimidade na análise das políticas públicas. No caso apresentado os processos avaliativos endógenos realizados de forma contínua, tanto os desencadeados pela atuação da Ouvidoria que

se estendiam para o todo do governo - convocado a se olhar no espelho, como aqueles internos levados a cabo pela equipe em decorrência da obrigatoriedade de prestação de contas e também da vontade do gestor que coordenava a equipe, requeriam uma reflexão sobre os sentidos do trabalho desenvolvido e sobre a legitimidade do órgão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante notar que a avaliação assim feita não se restringe a uma análise racionalista, não visa simplesmente verificar se o que estava previsto no desenho foi cumprido e nem trabalha com os critérios de verve tecnicista apontados no início deste artigo (forma de olhar que negligencia toda a complexidade e incerteza que são inerentes às políticas públicas); bem como não está preocupada apenas com a produção de dados quantitativos de atendimento.

Em suma, considero que a análise dos dados obtidos pelas Ouvidorias possibilita uma avaliação endógena das políticas públicas, contínua, rigorosa tecnicamente e simultaneamente política e participativa, pois este tipo de avaliação, ao mesmo tempo em que é global e não deixa de considerar dados e referências metodológicas importantes e questões relativas ao processo e aos resultados alcançados, também trabalha com uma *abordagem epistêmica*¹² que se ancora em questões relativas à legitimidade da política, pois considera os aspectos substantivos contidos na fala dos cidadãos e dos servidores.



Nesse sentido, considerações epistêmicas nos levam a refletir sobre os conteúdos e os conhecimentos que estão na base dos procedimentos adotados e das decisões tomadas ao longo da produção de uma política pública. Isso não significa sustentar um argumento “epistocrático”, o que acarretaria em avaliações cujos critérios recairiam essencialmente sobre as capacidades dos *experts* e seu saber técnico qualificado necessário para a implementação da política; pois esse saber apesar de importante não serve sozinho à justificação política das políticas públicas. Assim, o cidadão e os burocratas de nível de rua, atores pouco valorizados pelas análises e avaliações de políticas públicas, cumprem papel fundamental nesse processo. E, em contextos de democracia participativa espera-se que a percepção que esses atores têm da política, suas demandas e expectativas estejam no centro do diagnóstico elaborado. Trata-se, por um lado, de incorporar as opiniões e ideias sustentadas pelos atores diretamente envolvidos com a política, seja enquanto usuário seja enquanto produtor direto e, por outro lado, de refletir mais sobre os sentidos da discricionariedade contida na ação dos burocratas de nível de rua e seus impactos sobre a política.

Busquei demonstrar ao longo da descrição do processo avaliativo ensejado pela Ouvidoria como e porque avaliação e legitimidade precisam ser pensadas de modo relacional. O processo avaliativo endógeno ao incorporar as percepções e expectativas dos cidadãos e dos burocratas lida com os elementos definidores da legitimidade aqui trabalhados.

Apesar de o foco deste artigo ser o trabalho das Ouvidorias Públicas esse tipo de avaliação pode ser feita por todos os órgãos ou programas públicos. A avaliação endógena deve ser contínua e requer um método de coleta e sistematização dos dados que seja elaborado pela equipe. Sua vantagem está na possibilidade de uma revisão de processos internos e de reflexão sobre os sentidos do trabalho e sobre os resultados alcançados raramente propiciado por avaliações externas que seguem critérios muitas vezes orientados por valores não condizentes com os da política avaliada.

É evidente que essa perspectiva de avaliação deverá enfrentar um importante debate para a elaboração de métodos, formas de análise e diagnósticos que possibilitem uma avaliação substantiva e política das políticas públicas. Porém, sem dúvidas, exemplos como estes das Ouvidorias apontam para um caminho que deve ser melhor analisado e que pode nos fornecer importantes pistas para seu desenvolvimento.

Notas

¹ Remeto ao debate normativo das teorias da justiça. Considero que a teoria da justiça liberal-igualitária de John Rawls e os debates promovidos a partir dela por autores como Amartya Sen, Axel Honneth, Nancy Fraser e Rainer Forst constituem importante parâmetro normativo para o debate da justiça social brasileiro.

² É importante não perdermos do horizonte os interesses que orientam tais exigências e parâmetros de aferição de qualidade das políticas públicas alinhados aos ditames do Consenso de Washington e a uma visão estrita e elitista de democracia que não se coaduna, ao menos em seus propósitos, com os princípios orientadores das políticas públicas no Brasil pós-1988 e com o processo democrático participacionista que marca as relações políticas na América Latina nos últimos 20 anos.

³ Desenvolvo essa questão no meu livro “Saúde como questão de justiça” (2016).

⁴ Desenvolvo melhor a abordagem de Rothstein em meu livro “Saúde como questão de justiça” (2016).

⁵ Ver: “The Power of Tolerance: a debate” / Wendy Brown and Rainer Forst; edited by Luca Di Biasi and Christoph F. E. Holzhey, pages cm. — (New directions in critical theory) (New York, Columbia University Press, 2014)

⁶ Sobre o processo decisório e a relação entre o cidadão e o burocrata de nível de rua Rothstein (1998, p.80) afirma: “many decisions of very great import for individual citizens are made by local public organs and individual officials. What we might call a black hole of democracy appears here, that is, it can be difficult (well-nigh impossible, in fact) to hold the administration and officials who decide about the welfare of the citizens in any way responsible for their actions. The elected politicians thus have but limited influence over actual substance of public policy – or, expressed more directly, over what the state in these cases actually does with the citizens. (...) This places heavy demands on (a) the organization of the program in question, and (b) the legitimacy of the measures taken.”

⁷ Ressalvo que essa percepção está baseada na minha experiência como gestora e na análise que realizo do papel das Ouvidorias Públicas.

⁸ Em texto anterior argumento que as Ouvidorias não são espaços de deliberação política, sua função primordial é garantir transparência e acesso à informação através da prestação de contas ao cidadão, somada ao controle que sobre a qualidade das políticas públicas e sobre as ações dos gestores públicos. São órgãos cuja função aproxima-se mais dos princípios da democracia representativa do que da participativa, pois o Ouvidor enquanto mediador representa o cidadão e defende seus direitos perante o Estado. Dependendo de como o ouvidor exerce esse papel é possível afirmar que demandas são incorporadas e modificam o processo de implementação das políticas públicas, mas sem que haja participação direta do cidadão nesse processo que é fechado e orientado por uma lógica tecnocrática.

⁹ Minha análise é sobre o papel das Ouvidorias no poder executivo não obstante as Ouvidorias estarem presentes em todas as esferas de poder e nos diferentes âmbitos de governo. É importante salientar que não há um consenso doutrinário e uma padronização da atuação das Ouvidorias brasileiras, entende-se que elas devem ser o último órgão a ser acionado para resolução de problemas considerando a estrutura institucional a qual pertencem e que os ouvidores devem ter status igual ou superior aos demais secretários de governo (no caso do poder executivo), ou a instâncias a ele correlatas, e autonomia para que se possa garantir uma atuação efetiva. Para mais informações consultar: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>

¹⁰ Essa discussão não era feita apenas no âmbito da Ouvidoria de Campinas, tratava-se de um debate enfrentado também em fóruns mais amplos, como a ABO - Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman e os espaços criados pela Ouvidoria Geral da União, desses debates participavam ouvidores de diferentes municípios e instâncias de governo. Embora ainda não houvesse um consenso normativo acerca de seus propósitos, os anos 2000 vivenciaram um rápido crescimento no número de Ouvidorias o que gerou uma importante heterogeneidade institucional e a necessidade de se chegar a um consenso normativo visando um modelo de ouvidorias públicas.

¹¹ Nem sempre a informação era dada por completo para o reclamante, principalmente quando envolvia dados sigilosos ou suspeitas de ilícitos cometidos por funcionários públicos, informações que precisavam ser devidamente apuradas e não podiam se tornar públicas.

¹² Estou usando a noção de abordagem epistêmica a partir dos sentidos propostos por David Estlund (2008), ao refletir sobre a autoridade e a legitimidade das decisões tomadas em processos democráticos. Estlund argumenta que está implícita à noção de democracia a atribuição de – algum – valor à opinião

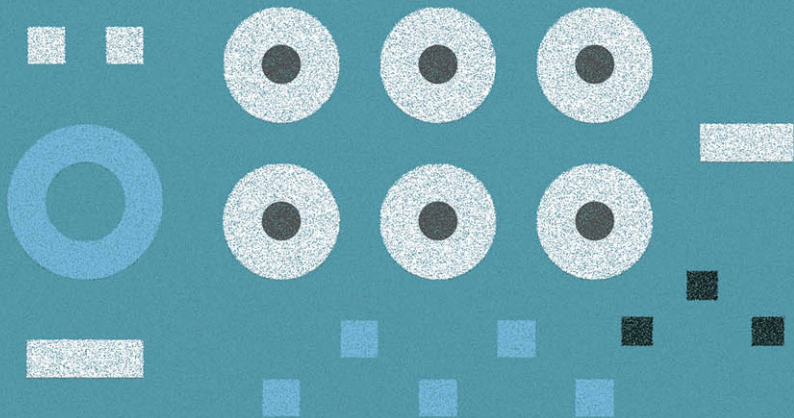
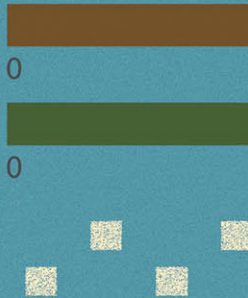
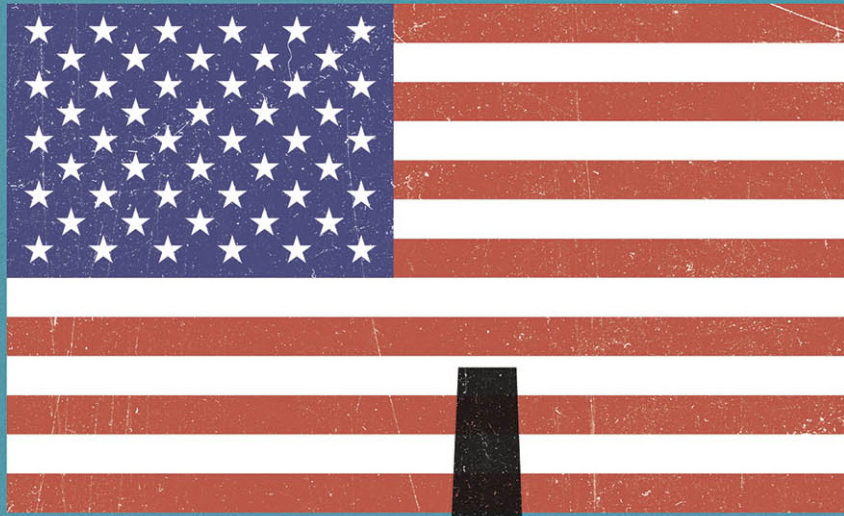
das pessoas, nas palavras do autor: “a razão pela qual queremos que as opiniões das pessoas sejam consideradas é que acreditamos que suas opiniões sejam qualificadas, inteligentes, mesmo que não tenhamos um alto grau de expectativa, ao menos acreditamos serem melhores do que jogar uma moeda” (ESTLUND, 2008, p.06). Ou seja, há uma dimensão epistêmica que justifica a autoridade democrática, e que deve ser contemplada por uma perspectiva política de avaliação e por uma análise que questione a legitimidade da política.

Referências

- BROWN, W.; FORST, R.** *The Power of Tolerance: A Debate* (ed. Luca Di Blasi; Christoph F. E. Holzhey). New York: Columbia University Press, 2014.
- DE MARIO, C.** *Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil*. São Paulo: Paco Editorial, 2011.
- DE MARIO, Camila.** *Saúde como questão de justiça*. São Paulo: Paco Editorial, 2016.
- DE MARIO, C., LAISNER, R., GRANJA, R.** Avaliação de Políticas Sociais e participação popular: uma abordagem política. *O Social em questão* (PUC-RIO), ano XIX, n. 36, p. 39-64, 2016.
- ESTLUND, D.** *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton University Press, New Jersey, 2008
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. & PERL, A.** *Política Pública*. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral. Tradução técnica. Francisco Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LAISNER, R., DE MARIO, C. G.** Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas* (UFMA), v. 18, p. 619-630, 2014.
- LOTTA, G.** *Burocracia e Implementação de Políticas de saúde*. Os agentes comunitários na estratégia saúde da família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- ROTHSTEIN, B.** *Just Institutions Matter*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SECCHI, L.** *Políticas Públicas*. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.



2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 20



The Origin of Regulatory Agencies in the United States: A Case of Institutional Change

A Origem das Agências Reguladoras nos Estados Unidos: Um Caso de Mudança Institucional

Paula Silva de Carvalho*

Abstract

This paper seeks to detail the process that culminated in the creation of the first regulatory agencies and analyzes this process through the lens of Douglass North's (1990) theory of institutional change. The first regulatory agency with the power to regulate rates emerged in 1873 in the state of Illinois in the United States amid the conflict between farmers and railroads around rail fares. The analysis of this historical process indicates that North's theory fits well in explaining the rise of the regulatory agencies because the perception regarding relative prices, which is underlined by this author as the main motivation for institutional change, was effectively the major factor behind the emergence of this model of institutional arrangement.

Keywords: regulatory agencies, institutional change, Douglass North.

JEL Classification: N41

Resumo

Este artigo busca detalhar o processo que culminou na criação das primeiras agências reguladoras e o analisa à luz da teoria de mudança institucional de Douglass North (1990). A primeira agência reguladora com poder para regular tarifas surgiu em 1873 no estado de Illinois nos Estados Unidos em meio ao conflito entre agricultores e ferrovias em torno das tarifas ferroviárias. A análise desse processo histórico indica que a teoria de mudança institucional de North se encaixa bem para explicar o surgimento das agências reguladoras, pois a percepção sobre preços relativos, que é ressaltada por este autor como a principal motivação para a mudança institucional, foi efetivamente o grande fator por trás da emergência deste modelo de arranjo institucional.

Palavras-chave: agências reguladoras, mudança institucional, Douglass North.

* Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento; Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: paulacarv@yahoo.com. The author is grateful for the comments of Ronaldo Fiani. Any errors and omissions are the sole responsibility of the author.

INTRODUCTION

Regulatory agencies that have the power to regulate rates are a model of formal institutional arrangement that is currently widely used in public administration. Their origin, however, dates back to the nineteenth century. The first regulatory agency with the power to regulate tariffs was established in 1873 in the state of Illinois, United States, amid the conflict between farmers and railroads around rail fares. Indeed, state regulatory agencies emerged before the creation of the Interstate Commerce Commission in 1887, which was the first federal regulatory agency in the United States. However, this period of state regulation is largely neglected in the literature, which usually gives the history of the regulatory agencies from the federal agency context.

Therefore, the general objective of this paper is to offer a broader understanding of the origin of the regulatory agencies since the history of economic institutions and organizations is key to comprehending the dynamics of their evolution. For this purpose, this article seeks to provide a detailed account of the process that culminated in the creation of the first state agencies in the United States, complementing the description presented in Kanazawa & Noll (1994). Additional historical research was conducted based on secondary sources, especially American publications of the late nineteenth century and early twentieth century such as Clark (1891), McLean (1900b, 1900a), Detrick (1903) and Buck (1913). The intention of using these historical sources was to obtain more detailed information and to capture the debate in the period that followed the emergence of the agencies.

A second objective and main contribution of this paper is to give a theoretical frame to the institutional change process that gave rise to the first regulatory agency. For this purpose, Douglass North's (1990) approach to institutional change was chosen as a theoretical framework that is potentially suitable for explaining the emergence of the model of regulatory agencies. The analysis indicates that North's (1990) theory fits well in explaining the process that gave rise to the regulatory agencies because the perception regarding relative prices, which is underlined by this author as the main motivation for institutional change, was effectively the major factor behind the emergence of these agencies.

The article contains three sections. The first presents the theory of institutional change developed by Douglass North (1990). The second section describes the historical context that led to the creation of the first regulatory agencies. Finally, the third section analyzes the creation of the regulatory agencies according to North's theory.

DOUGLASS NORTH'S APPROACH¹

According to North (1990), institutions are constraints devised by humans that structure human interactions. Thus, institutions serve as a guide for human

interactions, reducing uncertainty and providing incentives for exchanges between people (North, 1990, p.3).

However, while stating that the main role of institutions in a society is to reduce uncertainty in human interactions (North, 1990, p.6), North points out that institutions are not created to be socially efficient. In his view, institutions are largely constructed on the basis of private welfare interests, rather than the aggregate societal welfare (North, 1990, p.48):

Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to devise new rules. (North, 1990, p.16)

Therefore, such institutions, which are not necessarily efficient, provide the incentive structure for the development of organizations, since these are “purposive entities designed by their creators to maximize wealth, income, or other objectives defined by the opportunities afforded by the institutional structure of the society” (North, 1990, p.73). In other words, organizations are created to take advantage of the opportunities provided by a given institutional structure. This relationship between organizations and institutional structure explains why some organizations develop in a society instead of others.

To the extent, however, that organizations develop and evolve in a search for maximizing their goals, they promote changes in the institutional structure. Thereafter, in North’s (1990) approach, entrepreneurs and their organizations are the main agents of institutional change and the interaction between institutions and organizations shapes the direction of institutional change (North, 1990, p.7).

To explain the behavior of individuals and provide the micro fundamentals for his theory, North (1990) adopts the assumptions of bounded rationality and incomplete information. He refutes the behavioral assumptions of rational choice theory, arguing that this theory is deficient for treating the following two aspects of human behavior: the motivation for individuals’ choices, and the way they decipher the environment. On the question of motivation, deficiency occurs because, in addition to the wealth maximization embodied in neoclassical models, individuals’ choices may also be motivated by altruism, self-imposed standards of conduct and ideologies. In relation to environmental deciphering, the rational choice theory does not take into account that cognitive limitations and the complexity of problems cause individuals to decipher the environment by processing information through pre-existing mental constructs (North, 1990, p.20). Thus, North rejects the idea that individuals have cognitive systems that provide true models of the universes in which they make their choices. Furthermore, as the information received by individuals is incomplete, these models do not tend to converge to the true models.

North thus emphasizes the crucial role of the subjective perceptions of the agents. In his view, the sources of action of the institutional change process are the

opportunities perceived by the entrepreneurs, which result from both external changes in the environment as well as internal changes within the entrepreneurs. Among the external sources are objective changes in relative prices and changes in taste. The internal sources, in turn, would be the acquisition of learning and skills that lead entrepreneurs to develop new mental models to decipher the environment, altering the perceived relative prices of their potential choices (North, 1993, p.4-5)².

The excerpt below, taken from North (1993), provides an excellent summary of his reasoning:

Thus entrepreneurs who perceive themselves and their organizations as relative (or absolute) losers in economic exchange as a consequence of the existing structure of relative prices can turn to the political process to right their perceived wrongs by altering that relative price structure. In any case it is the perceptions of the entrepreneur - correct or incorrect - that are the sources of action. (North, 1993, p.37)

It is clear, therefore, that, in North's view, the process of institutional change is motivated by the perceptions of entrepreneurs, regardless of objective facts. Consequently, objective changes in relative prices only induce institutional change if they are perceived as such by entrepreneurs. Similarly, institutional changes could occur without an objective change in relative prices if learning processes make the entrepreneurs view the relative prices of their potential choices as changing.

When referring to institutional changes, North notes that they may occur as a result of changes in informal institutions, changes in formal institutions or changes in the enforcement mechanisms (North, 1990, p.6).

To North, informal institutions are codes of conduct, norms of behavior and conventions that are socially transmitted and are part of the culture of a society (North, 1990, p.37). Changes in informal institutions are not necessarily intentional, given that informal rules may evolve without any specific purposeful activity on the part of individuals and organizations (North, 1990, p.87). In this case, a change in relative prices or in tastes leads to the gradual erosion of the rule and its replacement by another rule.

On the other hand, formal institutions are rules created intentionally by human beings (North, 1990, p.4) and rely on the coercive power of the state to enforce them. The need for this type of rule is found in more complex societies, in which the fact that trade is impersonal and nonrepetitive increases the return for opportunistic behavior, making the support of the state essential to enable trade (North, 1990, p.35). It should be noted here that while formal institutions may arise to replace informal institutions, North emphasizes the complementarity between the two types of institutions. In his view, the main role of informal constraints is to modify, supplement or extend the formal rules (North, 1990, p.87).

In the case of formal institutions, changes occur through the political process and, therefore, require a considerable application of resources. In this case, the perception of changes in relative prices does not necessarily lead to institutional changes and may simply lead to a reformulation of contracts within the framework of the existing rules.

Everything depends on the estimated costs and benefits of promoting change (North, 1990, p.87). Organizations with sufficient bargaining power will strive to change formal rules when the estimated return from maximizing in that direction exceeds the return from investing within the existing restrictions (North, 1990, p.79).

North (1990, p.87) also notes that, insofar as the act to influence rules and their enforcement bring great rewards, it will pay for agents to create intermediary organizations between economic organizations and government agencies (for example, trade associations, lobby groups and political action committees) to realize the potential gains of political change. The greater the proportion of resources affected by government decisions, the more resources will be devoted to this type of organization that, on the one hand, seeks to promote institutional changes that benefit its members and, on the other, seeks to avoid those that may harm them.

Hence, according to North (1990), changes in informal institutions are not necessarily intentional and occur at a slower pace. Changes in formal institutions, in turn, occur when the subjective perception of an organization about the change benefits leads it to dedicate resources for this purpose. Thus, the initiative to change the rules depends on the agents' estimation of the costs and benefits. The greater the rewards envisioned, the greater the resources dedicated.

Furthermore, North highlights two points involving the interaction between formal and informal rules in the institutional change processes. The first point is that, given the complementarity between formal and informal institutions, changes in formal rules trigger changes in informal rules. This happens because a change in formal rules or in their enforcement causes disequilibrium in the set of constraints in force. More specifically, changes in the formal rule sphere affect the transaction costs leading to the development of new conventions or standards, so that a new informal equilibrium will evolve gradually after a change in the formal rules (North, 1990, p.87).

Second, North highlights the persistent nature of informal rules, which makes it not always possible to adopt formal rules under the deliberate intention of replacing the informal rules in force. The attempt to replace informal rules with formal rules does not always succeed because the informal constraints contain persistent cultural traits and change at a different pace from the formal rules (North, 1990, p.87). As an example, the author cites the fact that revolutionary acts may change the formal rules but not the informal ones, creating a tension between the informal constraints and the new formal rules as many are inconsistent with each other (North, 1990, p. 91).

Thus, in view of this persistent nature of informal rules, North (1990, p.89) emphasizes the incremental nature of the institutional change process. Although wars, revolutions and natural disasters are sources of radical changes in the formal rules, the process of institutional change is predominantly incremental.

Finally, North (1990, p.10) notes that the incremental nature of the process of institutional change and the imperfect way in which the actors interpret the environment are responsible for making the institutional change path dependent. In

this context, the choices of the present and the future are shaped by the past and, consequently, historical analysis becomes relevant.

This theory of institutional change developed by North (1990) provides a useful theoretical framework for the analysis of the rise of regulatory agencies presented in the next section.

THE RISE OF REGULATORY AGENCIES IN THE UNITED STATES

To understand the process that resulted in the creation of the first regulatory agencies in the United States, one must keep in mind that the American federal system grants considerable autonomy to the states in creating statewide laws and enforcement processes. This section is divided into two subsections. The first describes the process of the development of the railway network in the United States, while the second describes the evolution of state-level railroad regulation before the passage of federal railroad regulation in 1887.

The Development of the Railway Network in the United States

An outstanding feature of the development of the US railway network is that it occurred mostly under private ownership. However, this does not imply that the principle of *laissez faire* predominated. Indeed, US railroads emerged and expanded under a system involving the public capitalization of private companies (Dowd and Dobbin, 2001).

The construction of the North American railway network began circa 1830 and had different phases. Clark (1891) distinguishes the following three stages: the period of “enthusiastic construction”, from 1830 to 1850; the period of “bitter competition”, from 1850 to 1870; and the period of “extensive combination”, from 1870 to 1890.

In the first period, between 1830 and 1850, the state on all its levels actively participated in the expansion of the railway network with actions that ranged from donations of federal lands to the granting of subsidies by local governments. The main purpose was to promote the development of the interior of the United States given that the colonization of land in the Midwest³ of the country depended on reliable and inexpensive transportation to take the primary products produced there to the cities on the East Coast (Kanazawa and Noll, 1994, p.19).

The engagement of state and local governments, however, was greater than that of the federal government. First, because in this early stage most railways were intrastate, the task of granting operating licenses to railway companies was delegated to the state legislatures (McLean, 1900a, p.151). Second, this limited role played by the federal government was implied by contemporary notions of democracy; it was feared that the involvement of the federal government in commercial activities would lead to a power concentration that would undermine the democratic system (Dowd and

Dobbin, 2001, p.65). In this context, the states had the task of managing the land grants from the federal government to the railroads and gathering rights of way (Kanazawa and Noll, 1994, p.19).

Given the enthusiasm for railways, some states undertook construction under direct public administration, as was the case in Pennsylvania, Ohio, Illinois and Michigan. The motivation for these ventures was the belief that states could obtain capital on better terms than private enterprises. The results of these experiments, however, were disastrous and a time of failure occurred circa 1850. The states then moved to the other extreme after 1850 with the insertion of clauses in their constitutions that limited their power of indebtedness (McLean, 1900b, p.352). The Michigan constitution of 1850, in particular, went further and banned all future connection of this state with the construction of railways or any other system of internal improvement (Clark, 1891, p.15).

The second period, which ranges from 1850 to 1870, was marked by the emergence of competition between railways. Until the 1860s, most rail traffic was local and had little or no competition, thus leading to high rates. However, after 1863 several short distance lines were interconnected, giving rise to parallel long-distance lines. The competition for traffic on long-haul routes between major cities intensified, leading to price wars between the railroads (Sanders, 1999 p.183). In addition, the linking of New York City to the Great Lakes began a fierce competition between rail and waterway transportation, which, until then, enjoyed an uninterrupted prosperity (Clark, 1891, p.16).

These price wars, however, did not reach small and remote rail users, as was the case of most farmers. They were not able to receive the discount rates available to large shippers, found themselves far away from the main terminals, did not have access to water transportation and usually were served by only one rail line, remaining at the mercy of railroad monopolies. Indeed, the emergence of competition in long distance lines worsened the situation of farmers, as the "captive" users had to subsidize the price cuts offered to users in more advantageous competitive situations (Sanders, 1999 p.183). This was a major reason for the conflict between farmers and railroads that culminated in the creation of the regulatory agencies, as will be discussed below.

Finally, in the period from 1870 to 1890, the railroads responded to the growing competition for long distance consumers through the formation of cartels. The first and perhaps most successful of these projects was the Iowa pool. Three railroads competing for traffic between Chicago and Omaha formally agreed in 1870 to share the business to end the competition. Informally their monopoly territories were, in general, respected (Sanders, 1999 p.183).

These periods that Clark (1891) distinguished for the construction and operation of railways corresponded to different stages of regulation to be discussed in the next section.

The State Regulation of Railroads

Clark (1891) divides the state regulatory policy of railroads into three phases corresponding to the railway construction stages as follows: the period of “freedom from interference”, from 1830 to 1850; the period of “general laws and statutes”, from 1850 to 1870; and the period of “state interference or control through commissions”, from 1870 to 1890.

In the years of “freedom from interference”, both in the US and in England, it was believed that the railroad company would be under the control of universal competition and the limitations of the competitive principle arising from large investment in fixed assets were not perceived (McLean, 1900b, p.352). In the words of Adams (1878, p.125-6): “Competition made the price of flour and cloth and shoes equal and reasonable: why should it make fares and freights unequal and unreasonable?”

Thus, given this belief that the competition between railroads would solve all problems, especially those related to abusive charges, the concern at this time was for the construction of more railways. Any proposed legislation for the regulation of railroads was declared harmful and unfair. Consequently, in this period there was little or no restrictive legislation. In fact, laws passed at the time aimed at encouraging construction as there were fears that the railways would not be built rapidly enough (Clark, 1891).

It was only in the 1850s, the beginning of the second period, that there began to appear changes in state laws to establish rules for the concession and operation of railways. Among the factors that motivated the change from the nonregulation of the previous period were the excessive indebtedness of states and corruption scandals (Kanazawa and Noll, 1994, p.20). The latter ranged from the granting of free tickets to legislators, judges and their families to influence decisions, to a subtler form of bribery in which valuable actions were transferred to legislators at prices far below their market value (Buck, 1913, p. 13).

At this time, there also emerged the bureaucratic bodies considered the precursors of regulatory agencies. One of these bodies was the Michigan Board of Control created in 1857, which was composed of the governor and six appointed members. Although this council was created with the purpose of negotiating the terms of land grants, its structure and procedures were clear precursors of economic regulation bodies (Kanazawa and Noll, 1994, p.20).

Other precursors of regulatory bodies that emerged at this time were the commissions set up in the eastern states to supervise railroad safety. These commissions were administrative bodies subordinated to state legislatures with the function of overseeing the railroad companies under the rubric of public safety. The movement began in 1844 with the law that established such a commission in New Hampshire and continued with the establishment of this type of commissions in Connecticut in 1853, Vermont in 1855 and Maine in 1858 (McLean, 1900b, p.356).

Efforts at a more direct state interference in the railway business, however, encountered legal obstacles because the courts saw the agreements between the railroads and the states as contracts, which thus could not be changed unilaterally by the state through the passing of new laws. This argument was based on the Supreme Court's Dartmouth College decision in 1819, which determined that a corporate license was a contract between the corporation and the state, and its weakening violated the US Constitution. The only situation in which the courts authorized laws that changed the initial agreements was when either the operating licenses granted to the railroad companies or the state constitutions contained a clause that explicitly allowed the review of the licenses. For this reason, several states decided to include clauses that reserved to their legislatures the power to regulate corporations (Kanazawa and Noll, 1994, p.16-17).

Clark (1891) points out that, overall, as the system of railways that began construction in the previous period became operational, which primarily occurred on the east coast, it was soon realized that competition would not limit the power of railroad corporations. Indeed, the fact that several states had declared in their constitutions that state legislatures should have full power to act in matters relating to railroads clearly revealed that the need for somehow constraining the railroads had increased.

The 1870s mark the beginning of the period of "states interference or control through commissions". The popular pressure emanating especially from farmers through the Granger movement was emblematic of this change in the policy of railroad regulation. The Granger movement consisted of an alliance of American farmers created in 1867 (under the formal name of the Patrons of Husbandry), which reached its peak membership in 1875. Although it was also active in other areas of farmers concerns⁴, the best known of its causes was the fight against monopoly abuses exercised by the railroad companies, attempting to subjugate them to the control of the state (Buck, 1913, p.123). Among the complaints of farmers were the previously mentioned cases of corruption involving the railroads, the charging of abusive rates and the practice of brutal discrimination in rate-setting.

This issue of rate discrimination was particularly relevant because it favored only the largest and most urban shippers. Farmers in rural communities paid relatively more to transport their production to the nearest large city than in the longer part of the trip to the port. As mentioned above, this was because, at the end of the 1860s, grain transportation between major cities in the Midwest and the East Coast ports was competitive, resulting in lower rates. However, most rural communities had no access to water transportation and were served by only one railway, which allowed the railroads to exercise their monopoly power in these secondary routes. At the time, the only alternative for farmers who felt harmed by these monopolistic practices was to resort to the regular courts, opening proceedings against the railroads based on the

price differential between short haul and long haul that could not be justified on the basis of costs (Kanazawa and Noll, 1994).

Although there were complaints throughout the United States, dissatisfaction with the monopoly abuses exercised by the railroads first took a more active form in the Midwestern states (McLean, 1900b, p.354). As a consequence of the effort of the organized agricultural class, in the early 1870s the states of Illinois, Minnesota, Wisconsin and Iowa passed laws to regulate railroads. Such laws became known as "Granger laws".

It is important to highlight that the organized agricultural class was not restricted to the Granger movement. Following Buck (1913, p.158), this paper uses the term "Granger laws" to refer to the laws adopted in the early 1870s that sought to constrain the railroads as a result of the effort of the organized agricultural class. Thus, this term does not limit itself to the laws of 1873 and 1874, which were passed under the direct influence of the Granger movement, but also covers the previous laws, which resulted from other types of farmer organization efforts. One example is the influence of the Legislative Farmers' Club in the adoption of the 1871 laws in the state of Illinois (Buck, 1913, p.144). Indeed, the campaign for the regulation of railroads began before the Granger movement gained importance. This evidence, however, does not minimize the importance of this movement.

The main laws passed at this time to constrain the railway - the Granger laws - as well as the reaction of the railroad companies are described in the subsections that follow.

*The Granger Laws*⁵

In 1870, the population of the state of Illinois, under the influence of farmers' claims, approved a new constitution that declared railways and warehouses as public goods subject to the rules and regulations prescribed by the law. In its provisions, the new constitution determined that the state legislature should approve laws fixing maximum rates, correct abuses and prevent unjust tariff discrimination in passenger and cargo transportation in the various state railways.

Thus, to meet the resolutions of the new constitution and under the influence of the Legislative Farmers' Club in 1871, the state legislature of Illinois passed laws regulating the railroads and grain warehouses. Among the laws passed were the following: a law that established maximum charges for passenger transportation within the state; a law that prevented unfair price discrimination and the charge of abusive prices in freight rates; a law that established maximum prices for grain storage; and a law creating a Railroad and Warehouse Commission. This commission was composed of three delegates appointed by the governor for a two-year term. Its function was to supervise railroads and warehouses; among its tasks were the determination of the format of the reports that the railroad companies should deliver annually and the

examination of the conditions and management of the railroads regarding security and public accommodation. The information collected by the commission was to be presented to the governor in an annual report.

Although these laws passed in 1871 responded to the farmers' demands, the provisions for the enforcement of the various acts differed considerably from each other and were, in general, inadequate and sometimes nonexistent. Thus, in 1873, with the agricultural class much better organized due to the growth of the Granger movement and of farmers' clubs throughout the state, there was a strong demand for the enforcement of the legislation of 1871 as well as for the enactment of additional and more rigorous laws.

In February 1873, however, the 1871 law that condemned the charging of abusive prices and the practice of unfair price discrimination was declared unconstitutional due to specification problems. In fact, this law condemned all forms of discrimination, not just those deemed unfair, and thus did not allow the railroads to practice price discrimination under any circumstances. This fact mobilized farmers and culminated in the adoption of another law to control the railroads in May 1873. The new law, which repealed and superseded the laws of 1871, corrected several flaws in its predecessors, such as the need for the specification of "unfair discrimination" and the assignment of punishments in case of violations. However, the most important change introduced by the law of 1873 was to assign to the state commission the task of establishing a schedule of maximum fares to be charged by each railroad, creating the first regulatory agency with power to regulate rates.

In Minnesota, the trajectory was similar. In this state, given the public demand to protect local producers, a law was passed in 1871 that set maximum tariffs for passengers and cargo transportation within the state. This law, however, was not put in place, which increased the demand for effective control of the state over the railroads. In 1874, with the triumph of the Granger movement in state legislative elections, a new law was passed based on the Illinois law of 1873 and established a state commission responsible for the determination of maximum rates.

In Wisconsin, the Granger movement pressure resulted in the passage in 1874 of two laws that sought to constrain the railroads. The first law, called Potter law⁶, fixed maximum levels for rail charges. This law was much contested because the rates it established were far below those that had prevailed previously in this state. The Potter law divided the railway lines in the state into classes and fixed for each class a ceiling for passenger fares. Regarding freight charges, the products being carried were divided into classes and the fixing of maximum tariffs took into account both the railway class and the product class. In addition, this law created a state commission that had the power to reduce tariffs and reclassify freight products. The second law, which became known as the anti-pass law, prohibited unfair price discrimination, the merger of parallel or competing railroads, and the issuing of free passes to state officials, judges and members of the legislative assembly.

Finally, the state of Iowa, under the influence of the Granger movement, also passed a law which set tariff ceilings for rail fares in 1874. The Iowa law of railroads contained detailed and elaborated schedules for the establishment of maximum fares.

The Reaction of the Railroad Companies and the Move to Federal Regulation

In general, all the laws described above, both those that directly fixed rate ceilings as well as those that established commissions with the task of doing so, faced strong opposition from the railroad companies. They resorted to the courts to challenge the laws under the argument that the regulation expropriated its invested capital. In addition, they sought to make the legislation unpopular by making it seem contrary to state interests. The main argument in this regard was that the laws would have the effect of halting the expansion of the rail network (Buck, 1913).

The lawsuits filed by the railroads were taken to the Supreme Court. The first case to be tried involved the warehouse firm of Chicago Munn and Scott and the state of Illinois and arose from the refusal of the first to comply with the law that regulated the warehouses passed in 1871 (Buck, 1913, p.143). In its decision in 1877, the Court ruled the 1871 law of warehouses constitutional, validating the regulation of warehouse tariffs by the state of Illinois.

This 1877 decision in the Munn vs. Illinois case was a milestone for the economic regulation by the State (Viscusi et alii, 2005, p.363). Previously, the main argument against state economic regulation was based on provisions of both the state and federal constitutions that protected the sanctity of contracts. In addition, in the Munn case, companies also argued that the state regulation violated the Fourteenth Amendment to the federal constitution, which prevented the states from depriving any person of life, liberty or property without due process of law. However, in this case, the Court ruled that restrictions on the use of property covered by public interest were not prohibited by the Fourteenth Amendment and therefore could be regulated by state statutes (Kanazawa and Noll, 1994, p.17).

As the law that regulated grain warehouses was part of the "package" of regulatory laws passed in 1871, the legal challenge to the constitutionality of the regulation of railways was rejected by the court immediately after the Munn case. In the case of railroads, the court declared that the regulation was acceptable except in cases where the operating license explicitly exempted it, which proved not to exist in any case (Kitch and Bowler, 1979, p.343). Therefore, these decisions also reversed the precedent that the states should reserve in their licenses the right to change them or they would have to live with them forever (Kanazawa and Noll, 1994, p.17)

However, despite this final legitimation by the Supreme Court in 1887, the political power of the railroads and their complaint that the Granger laws contributed to the difficult situation in which they found themselves after the depression of 1873 severely

weakened efforts to regulate the railroads in the late 1870 (Sanders, 1999 p.183). At this time, in three of the Granger states - Minnesota, Wisconsin and Iowa - the laws were already repealed or weakened. In Minnesota, the state legislature replaced the law of 1874, which had created a commission with power to establish maximum rates, with a decree in 1875 that put a single official in charge of supervising the railroads and merely forbade price discrimination and the charging of exorbitant prices in passengers and cargo transportation. Similarly, the Potter law in Wisconsin, passed in 1874 and known to be the most severe of the Granger laws, was repealed in 1876 (Detrick, 1903). In Iowa, the law passed in 1874 that established maximum rail fares remained in force longer than similar laws passed in other states but was repealed in 1878 and replaced by the creation of the first regulatory commission in this state, one which had only supervisory powers (Buck, 1913, p.178).

The Granger laws of the state of Illinois, however, although also challenged by the railroads, were not revoked and became an example for many states west of the Mississippi. Thus, through the law passed in 1873, Illinois became the first state to establish a permanent economic regulatory agency (Kanazawa and Noll, 1994). This law was considered to be an advance in the regulation of tariffs because it provided a more flexible solution than the attempts to establish maximum rates through direct legislation (Buck, 1913, p.149).

From the above, it follows that the process of institutional change that gave rise to regulatory agencies can be divided into two stages. The first step was the adoption of the 1871 laws in the state of Illinois, which fixed rate ceilings and created a commission to oversee railroads and warehouses. The second stage occurred when the laws of 1871 were replaced by the law of 1873, which assigned to the commission the task of fixing the maximum charges.

Finally, it is worth highlighting the coexistence of two models of agencies in the late nineteenth century in the United States. As mentioned earlier, before the creation of the Illinois commission, in some eastern states, agencies existed that monitored the railroads to ensure public safety. Among these agencies the Massachusetts commission created in 1869 stood out. In addition to supervision, it had the power to arbitrate disputes involving the railroads and to advise on rates. This commission was to become a standard for the eastern states. On the other hand, the Illinois commission became a standard among the midwestern and southern states (Clark, 1891, p.39). In addition to the supervisory and arbitration⁷ functions, this commission had the power to fix rates (McLean, 1900b, p.368). Thus, the main difference between the typical agencies in the Midwest, such as the Illinois Commission, and those typical in the east, such as the one in Massachusetts, is that the first had the power to fix rates while the second could only indicate maximum rates that it considered fair.

McLean (1900b) refers to the eastern agencies as "advisory" or "weak" and Clark (1891) calls them "supervisory". The western agencies, in turn, are labeled "strong" agencies by McLean (1900b) and "regulative" agencies by Clark (1891). The table

below, which is based on Clark (1891), groups the states based on the functions of the state agency in the year 1891. The numbers in brackets indicate the year of creation of the first agency in that state.

TABLE 1: Functions of State Agencies in 1891

| GROUP 1 | GROUP 2 | GROUP 3 | GROUP 4 |
|---|---|--|--|
| Supervision and Advice | Supervision, Advice and Regulation | Assessment for Taxation | No Railroad Commission |
| Massachusetts (1869) Connecticut (1853) Vermont (1855 ⁹) Maine (1858) New York (1882) Ohio (1867) Rhode Island (1872) Michigan (1873) Wisconsin (1874 ⁹) Virginia (1877) Kentucky (1882) Arizona (1891) Colorado (1885) | Illinois (1871) Iowa (1878) Minnesota (1874) Kansas (1883) Missouri (1875) California (1876) Alabama (1881) Georgia (1879) South Carolina (1881) Mississippi (1884) New Hampshire (1844) North Dakota (1885 ¹⁰) South Dakota (1885 ¹¹) Oregon (1887) Texas (1891) Nebraska (1885) North Carolina (1891) | Arkansas (1881) New Jersey (1873) Indiana (1881) | West Virginia Maryland Delaware Louisiana Nevada Montana Washington Idaho Wyoming Utah New Mexico Indiana Oklahoma Florida ¹² Tennessee ¹³ |

Source: Clark (1891)

The state of Pennsylvania had, in 1891, a commission with the function of collecting statistics. Its first commission was established in 1874.

Despite the difference between the eastern and western models of commissions¹⁴, both had in common the opposition of the railroads. Nevertheless, this feeling of hostility by the railroads was gradually moderated after the Supreme Court decision that confirmed the constitutionality of rate regulation (Buck, 1913, p.152). In this sense, according to McLean (1900b, p.368), slowly, the commissions that performed continuous policies positioned themselves as impartial tribunals concerned with the interests of both parties and, with the mediating power exercised through agreements, they were able to prevent the aggravation of disputes. Indeed, by performing these functions and providing information on the railroad business to the public, the commissions brought about a more harmonious relationship between the public and the railroads. According to McLean, one of the most important services provided by the commissions was the enforcing to the public of the limits of the competitive principle in the railroad business.

The rate regulation exerted by the Illinois commission, however, was weakened with the Supreme Court's 1886 decision in *Wabash, St. Louis and the Pacific Railroad Co. v Illinois* case. In this decision, the Court held that the state of Illinois could not regulate the rates of a commercial activity extending beyond its borders because this would violate the constitutional prohibition of state interference in interstate commerce. Therefore, this decision prevented the states from correcting the price differential

between short and long hauls, as they could no longer regulate the prices in long-distance routes. Accordingly, the Wabash decision, as it became known, provided an additional political incentive for the establishment of federal regulation some months later, through the passage of the Interstate Commerce Act (Kanazawa and Noll, 1994, p.18) and the creation of the Interstate Commerce Commission¹⁵ in the following year.

ANALYSIS AND CONCLUSION

From the historical survey presented above, it follows that the distributional conflict between farmers and railroads is key to explaining the process of institutional change that led to the creation of regulatory agencies.

In the early 1870s, farmers who were unsatisfied with monopoly abuses by the railroads sought government intervention to contain them. This demand gained force with the rise of farmers' organizations, particularly the Granger movement, leading several states in the Midwest to adopt measures that sought to constrain the railroads. Amid this agitation, in 1871, the state of Illinois adopted laws that fixed rate ceilings and created a commission in charge of supervising railroads and warehouses. When the enforcement provisions in these laws proved inadequate, the mobilization of farmers continued and culminated in the adoption of a new law to control the railroads in 1873. By assigning to the commission the task of fixing maximum prices, this law of 1873 gave rise to an institutional model of regulatory agencies.

Hence, the process of institutional change that led to the regulatory agencies can be divided into two stages. The first stage took place with the adoption of the laws of 1871 in the state of Illinois, which fixed tariff ceilings and created a commission to supervise railroads and warehouses. The second stage occurred when these laws of 1871 were replaced by the law of 1873, which assigned to the commission the task of establishing maximum charges.

In the framework of North's (1990) theory, both stages of the institutional change process that led to the rise of the agencies consisted of formal processes of institutional change, since agents turned to the political process to change the rules in force. Thus, such steps required a considerable investment of resources.

The main motivation for the mobilization of farmers was their perception as losers in economic exchanges with railroads in the existing relative price structure. While this perception would not necessarily have to be related to objective facts, certainly the price discrimination practices employed by the railroads were fundamental to its development. Hence, the farmers based on estimates of costs and benefits decided to use the political process to change the rules in force. Furthermore, they also considered it advantageous to devote resources to an intermediary organization, in this case the Granger movement, to realize the potential gains of the political change.

North in a brief illustrative comment supports this analysis:

[the legislative enactments of Greenback, Granger and Populist movements of the U.S. farmers] reflects farmers' persistent beliefs that they were being wronged by monetary policies, railroads, grain elevators, bankers, and others. They acted on these convictions by forming organizations with the objective of enacting corrective legislation first in state legislatures, then through the Populist party and the Democratic party in the U.S. Congress. (North, 1990, p.44)

Therefore, it appears that North's (1990) theory fits well in explaining the institutional change process that gave rise to the regulatory agencies. This is so because the perception on relative prices underlined by this author as the main motivation for institutional change was effectively the major factor behind the emergence of these agencies.

Finally, it is important to highlight that understanding the process that gave rise to the first regulatory agencies is crucial to the comprehension of its evolution. As North (1990) argues, history matters because the continuity of society's institutions connects the past to the present and the future.

Notes

¹ As North's thinking changed over time, this section considers the institutional change theory presented in his best known work, the book "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" (North, 1990). For more details about the evolution of North's view regarding institutional change, see Carvalho (2012). Fiani (2003) and Gala (2003) report the evolution of North's thinking more generally.

² In the article "Institutional Change: A Framework of Analysis" from 1993, which according to North himself is based on the book "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" from 1990, North exposes more clearly his reasoning about the sources of institutional change, undoing the ambiguities shown in the book. For further details on these ambiguities, see Carvalho (2012).

³ The Midwest comprises the states of Michigan, Ohio, Indiana, Illinois, Wisconsin, Minnesota, Iowa, Missouri, North Dakota, South Dakota, Nebraska and Kansas.

⁴ For example, the movement sought to introduce cooperation schemes among farmers for the purchase of inputs, marketing of agricultural products, insurance, and even for the manufacture of agricultural tools (Buck, 1913, p.52).

⁵ The account of these laws presented here is based on a comprehensive description of that legislation reported in Buck (1913).

⁶ The law was so named because its bill was initially introduced by Senator Potter.

⁷ The arbitration function was spontaneously incorporated in 1877 as a result of a more comprehensive appreciation of the commission's responsibilities to the railroads and the public (McLean, 1900b, p.368).

⁸ Composed of only one commissioner.

⁹ Created under the Potter law.

¹⁰ Territorial Commission.

¹¹ Territorial Commission.

¹² Abolished in 1891.

¹³ Abolished in 1885.

¹⁴ For more details about the differences between the two models of commission, see Carvalho (2012).

¹⁵ Initially, the federal commission was not empowered to fix rates. Only after the passage of the Hepburn Act in 1906, the ICC was authorized to set maximum rates.

REFERENCES

- ADAMS, C.** "Railroads: Their Origin and Problems". Nova York: G.P. Putnam's Sons, 1878.
- BUCK, S.** "The Granger Movement: A Study of Agricultural Organization and Its Political, Economic and Social Manifestations, 1870-1880". Cambridge: Harvard University Press, 1913.
- CARVALHO, P.** "A Origem das Agências Reguladoras nos Estados Unidos no Século XIX: Uma Aplicação das Teorias de Mudança Institucional de Jack Knight e Douglass North". Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2012.
- CLARK, F.** "State Railroad Commissions and How They May be Made Effective". Publications of the American Economic Association, vol. 6, nº 6, 1891.
- DETRICK, C.** "The Effects of the Granger Acts". Journal of Political Economy, vol. 11, nº 2, 1903.
- DOWD, D e DOBBIN, F.** "Origins of the Myth of Neoliberalism: Regulation in the First Century of US Railroad". In Magnusson, L. e Ottosson, J. (ed.) The State, Regulation and the Economy: An Historical Perspective. Northampton: Edward Elgar, 2001.
- FIANI, R.** "Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North". Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), 2003.
- FIANI, R.** "Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico". Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GALA, P.** "A Teoria Institucional de Douglass North". Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2, 2003.
- KANAZAWA, M. and NOLL, R.** "The Origins of State Railroad Regulation: The Illinois Constitution of 1870". In Goldin, C. e Libecap, G. (ed.) The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- KITCH, E. and BOWLER, C.** "The Facts of Munn v. Illinois". Supreme Court Review, 1979.
- MCLEAN, S.** "Federal Regulation of Railways in the United States". The Economic Journal, vol. 10, nº 38, 1900a.
- MCLEAN, S.** "State Regulation of Railways in the United States". The Economic Journal, vol. 10, nº 39, 1900b.
- NORTH, D.** "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D.** "Institutional Change: A Framework of Analysis". In Sjöstrand, S. (ed.) Institutional Change: Theory and Empirical Findings. New York: M.E. Sharpe, 1993.
- SANDERS, E.** "Roots of Reform: Farmers, Workers and the American State: 1877-1917". Chicago: The University of Chicago Press, 1999.
- VISCUSI, W. HARRINGTON, J. and VERNON, J.** "Economics of Regulation and Antitrust". Cambridge: MIT Press, 2005.





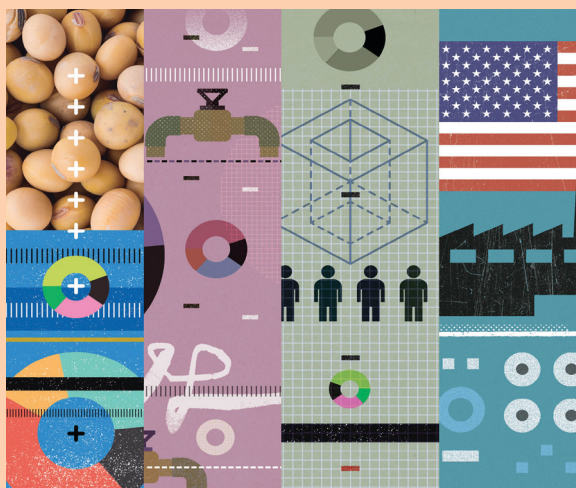
Acesse <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>
por tablet ou celular, utilizando um leitor QR Code



ISSN 1982-2251



9 771982 225002



Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<http://inctpped.ie.ufrj.br>

<http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ