

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Flávia Mesquita Antunes

**A Institucionalização do Modelo Regulatório do Setor
Elétrico Brasileiro – O Caso das Distribuidoras de Energia
Elétrica**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
graduação em Administração de Empresas do Departamento
de Administração da PUC-Rio.

Orientador: Prof. José Roberto Gomes da Silva

Rio de Janeiro
Setembro de 2006



Flávia Mesquita Antunes

**A Institucionalização do Modelo Regulatório do Setor
Elétrico Brasileiro – O Caso das Distribuidoras de Energia
Elétrica**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
graduação em Administração de Empresas da PUC-Rio.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. José Roberto Gomes da Silva

Orientador
Departamento de Administração – PUC-Rio

Profa. Sandra Regina da Rocha Pinto

Departamento de Administração - PUC-Rio

Prof. Adilson de Oliveira

UFRJ

Prof. João Pontes Nogueira

Vice-Decano de Pós-Graduação do CCS

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador

Flávia Mesquita Antunes

Graduou-se em Economia na PUC-Rio. Coursou MBA em Gestão e Finanças Corporativas na FGV-Rio.

Ficha Catalográfica

Antunes, Flávia Mesquita

A institucionalização do modelo regulatório do setor elétrico brasileiro : o caso das distribuidoras de energia elétrica / Flávia Mesquita Antunes ; orientador: José Roberto Gomes da Silva. – Rio de Janeiro : PUC, Departamento de Administração, 2006.

103 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração.

Inclui referências bibliográficas.

1. Administração – Teses. 2. Modelo Regulatório. 3. ANEEL. 4. Agência Reguladora. 5. Concessionárias Distribuidoras de Energia Elétrica. 6. Setor Elétrico Brasileiro. 7. Teoria Institucional. 8. Campo organizacional. I. Silva, José Roberto Gomes da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Administração. III. Título.

CDD: 658

Para meus pais, Cléa e Ramiro, que sempre me apoiaram.

Agradecimentos

Ao meu orientador Professor José Roberto Gomes da Silva pelo apoio e estímulo.

Aos meus amigos de mestrado Frederico, Isa e Elaine pela ajuda e força.

Aos meus pais pela educação e estímulo.

Aos meus colegas de trabalho pela compreensão e auxílio.

Aos professores que participaram da Comissão examinadora.

Resumo

Antunes, Flávia Mesquita; Silva, José Roberto G. (Orientador). **A Institucionalização do Modelo Regulatório do Setor Elétrico Brasileiro – O Caso das Distribuidoras de Energia Elétrica**. Rio de Janeiro, 2006. 103p. Dissertação de Mestrado (Opção Profissional) – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

No setor elétrico brasileiro, o modelo regulatório é o mecanismo pelo qual se mantém o equilíbrio de interesses das organizações que atuam neste setor e, este se dá, a partir do balanceamento entre a sua racionalidade interna e o seu ambiente externo, para assim proporcionar condições favoráveis a produção, transmissão e distribuição de energia, e, para o benefício da sociedade. O objetivo principal desta dissertação é apontar como a dinâmica dos atores atuantes no setor elétrico – os consumidores, agência reguladora, empresas distribuidoras, transmissoras e geradoras de energia – e de que forma como estes atores respondem ao modelo regulatório proposto, seja criando obstáculos, seja facilitando a institucionalização de tal modelo. Conforme definido, o objeto de estudo escolhido foi o caso das empresas distribuidoras de energia por se tratar de um caso que possui características particulares no setor. A pesquisa realizada envolveu entrevistas com representantes dos variados conjuntos de atores pertencentes ao campo do setor elétrico e, os sentimentos captados acabaram por enfatizar as influências negativas da dinâmica dos atores na forma com que as distribuidoras respondem ao modelo regulatório. Entre os mecanismos institucionais que foram reconhecidos e analisados no comportamento dos atores está o isomorfismo institucional, as inconstâncias do modelo regulatório, estruturação tardia do campo e relações de poder que privilegiam interesses particulares em detrimento do campo. Diante destes resultados, a conclusão do estudo aponta que um modelo regulatório ótimo só poderá ser alcançado a partir do êxito da agência reguladora, o que, por sua vez, depende, do fortalecimento da cultura de regulação no campo do setor elétrico que, lhe permita ter autonomia e legitimidade.

Palavras-chave

Modelo Regulatório; ANEEL; Agência Reguladora; Concessionárias Distribuidoras de Energia Elétrica; Setor Elétrico Brasileiro; Teoria Institucional; Campo organizacional.

Abstract

Antunes, Flávia Mesquita; Silva, José Roberto G. (Advisor). **The Institutionalization of the Regulatory Model in the Brazilian Electric Sector - the Case of the Electric Distribution Companies.** Rio de Janeiro, 2006. 103p. MSc. Dissertation – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In the Brazilian electric sector, the regulatory model is the mechanism through which it's keep the interest equilibrium of all organizations that operates in this sector and, this happens, from the balance between its internal rationality and external environment, thus to provide favorable conditions to the production, transmission and distribution of energy, and, for the benefit of the society. The main objective of this dissertation is to point how the dynamics between the actors in the electric sector - the consumers, regulatory agency, distribution, transmission and generation companies of energy - influence the form that they respond to the regulatory model proposed, either creating obstacles, either facilitating the institutionalization of that model. As defined, the case study was the electric distribution companies because this case possess particular characteristics in the sector. The carried research involved interviews with a joint varied of representatives actors of the electric sector field, and the feelings caught had emphasized the negative influences of the actors dynamics in the form that the distribution companies answer to the regulatory model. Among the institutional mechanisms that were recognized and had been analyzed in the actors behavior, it is the institutional isomorphism, the inconstancy of the regulatory model and the field delayed structuration and the power relations of privileging particular interests in detriment of the field. From these results, the study conclusion points that an optimum regulatory model will only be reached with the success of the regulatory agency, what, in turn, depends on the strongness of the regulatory culture on the electric sector field that will allow them to have autonomy and legitimacy.

Keywords

Regulatory Model; ANEEL; Regulatory Agency; Electric Distribution Companies; Brazilian Electric Sector; Institutional theory; Organizational field

Sumário

1. Descrição do Problema	11
1.1. Introdução	11
1.2. Objetivos	15
1.3. Relevância da Pesquisa	17
1.4. Delimitação do Estudo	20
1.5. Estrutura da Dissertação	21
2. Referencial Teórico	22
2.1. Análise Institucional	22
2.1.1. Análise Institucional: Teoria Institucional	22
2.1.2. Análise Institucional: Neo-institucionalismo	24
2.1.2.1. Neo-institucionalismo: Institucionalismo da escolha racional, histórico e sociológico	25
2.1.2.2. Neo-institucionalismo: Aspectos regulatórios das relações institucionais	28
2.1.3. Análise Institucional: Campo Organizacional	30
2.1.4. Análise Institucional: O conceito de Estado	34
2.1.5. Análise Institucional: Isomorfismo Institucional	35
Análise Institucional: “Desinstitucionalismo”	39
Análise Institucional: Críticas ao Institucionalismo	43
Análise Institucional: Relações de Poder	43
2.2. Análise Regulatório	46
2.2.1. Análise Regulatória: Fundamentos Econômicos	46
2.2.2. Análise Regulatória: Evolução da Teoria da Regulação	47
2.2.3. Análise Regulatória: O processo regulatório nas distribuidoras de energia elétrica	51
2.2.3.1. O regime tarifário nas distribuidoras de energia elétrica	52
3. Metodologia	54
3.1. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais	54
3.2. Tipos de Pesquisa	56
3.3. Estudo de caso como método de pesquisa	57
3.4. Unidades de Análise	57
3.5. Coleta de Dados e Sujeitos da Pesquisa	58
3.6. Tratamento e análise dos dados	65
3.7. Limitações do Método	65
4. Análise dos Resultados	68
4.1. Evolução institucional do setor elétrico brasileiro	68
4.1.1. Evolução do modelo regulatório no setor elétrico brasileiro	71
4.2. Principais atores do campo organizacional	74
4.2.1. O papel da ANEEL	76
4.2.2. O papel do Estado	77
4.2.3. O papel das distribuidoras de energia elétrica	79

	18
4.3. Dinâmica do campo organizacional	80
4.4. Institucionalização das regras	86
4.5. Relações de Poder	88
5. Conclusão	94
6. Referências bibliográficas	101

Lista de figuras

Figura 1 – Principais atores do campo organizacional do setor elétrico brasileiro	16
Figura 2 – Investimentos da Eletrobrás entre 1980 e 2003	18
Figura 3 – Principais atores citados nas entrevistas	75

Lista de quadros

Quadro 1 – Variação de ênfase: três pilares das instituições	28
Quadro 2 – Respostas Estratégicas aos processos institucionais	41
Quadro 3 – Perfil dos entrevistados	61

1

Descrição do Problema

Este capítulo apresenta a descrição do problema abordado no estudo, acerca dos impactos do regime regulatório sobre as empresas que atuam no setor elétrico brasileiro. Após introdução sobre o tema, são apresentados os objetivos, delimitação e a relevância do estudo.

1.1

Introdução

Não é tarefa fácil definir regulação. Experiências e modelos bem sucedidos não se transplantam entre países. Fatores históricos, econômicos, culturais e políticos influenciam diretamente a compreensão da realidade particular de um setor regulado. A regulação, enquanto regime, está diretamente relacionada com os pilares de promoção do desenvolvimento: instituições consolidadas, infra-estrutura e investimentos sustentáveis. Cada vez mais se entende que boas instituições e boas regras são as condições mais importantes para o crescimento de um país, mais do que recursos naturais e mais do que a disponibilidade local de capitais.

Em vista da importância que o tema da regulação evoca, o presente estudo se propõe a abordar o tema, com enfoque na dinâmica provocada pela introdução do modelo regulatório no campo organizacional¹, e recorrerá, para tanto, à Teoria Institucional e aos mecanismos, inerentes às instituições que interagem na formulação e no cumprimento das regras do jogo.

Em sua essência, a Teoria Institucional busca entender a dinâmica das relações que constituem um campo organizacional. Mostra-se, deste modo, uma teoria interessante, quando o objetivo é analisar a forma como os atores de um determinado campo institucionalizam, em conjunto, práticas, regras e valores que

¹ Os campos organizacionais serão definidos no item 2.1.2 do presente estudo mas, de forma geral, representam organizações que, em um agregado, constituem uma área reconhecida de vida organizacional: fornecedores-chave, consumidores e produtores de recursos, agências reguladoras, e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares.

influenciam suas decisões e ações. Sendo a regulação do setor elétrico um conceito em construção, para o qual há inúmeras indefinições e tem havido consecutivas redefinições, torna-se fundamental entender como os atores deste campo organizacional compreendem a dinâmica de estabelecimento dos mecanismos regulatórios e o papel de cada um neste contexto, bem como desenvolvem estratégias para lidar com estes papéis e tentam influenciar o curso dos acontecimentos.

Assumindo-se como marco simbólico o ano de 1989, com o fim da Guerra Fria, quando caiu o muro de Berlim, o cenário mundial tem sido marcado, nas décadas mais recentes, por um duplo movimento: o tradicional papel do Estado perdeu importância, ao mesmo tempo em que outros atores surgiram no horizonte das relações internacionais: as organizações não-governamentais, as empresas multinacionais, a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Européia. No Brasil, até o final dos anos 1980, predominou um modelo econômico baseado na intervenção direta do Estado sobre os setores de infra-estrutura ou de relevante interesse social.

Com a Constituição de 1988, inaugurou-se um novo período na história brasileira da participação do Estado nos setores de infra-estrutura, restringindo sua intervenção sob o domínio econômico, dando lugar a um novo modelo institucional com previsão de participação ativa da iniciativa privada. Mas, diante da percepção de que poderia haver abusos na condução da atividade econômica pelos agentes privados e, visando à proteção do consumidor, estabeleceu-se a função regulatória sobre os mercados. A função regulatória se justifica tanto devido à presença de falhas estruturais, quanto devido ao interesse coletivo na prestação de serviços essenciais. Embutido nesta função, o papel desempenhado pelas agências reguladoras pode ser compreendido como possuidor de caráter normativo-mediador, composto pelos interesses dos usuários, agentes econômicos e autoridades públicas.

Especialmente no setor elétrico brasileiro, durante várias décadas, na condução dos investimentos necessários, o Estado se financiou nas fontes disponíveis no Brasil e exterior, além de utilizar recursos dos consumidores arrecadados nas tarifas. Era ele, o próprio Estado, que determinava as tarifas de energia, considerando as necessidades gerais da economia nacional. Com esta

concepção, a atração de investimentos e a eficiência do sistema dependiam diretamente da gestão pública.

A partir da década de 1990, com o crescente endividamento do Estado, o modelo reconhecidamente se esgotou e ficou cada vez mais evidente que haveria necessidade de recursos privados para atender as demandas do setor.

Prova de que ainda hoje, o Estado não possui recursos para atender a enorme demanda do segmento de infra-estrutura, de acordo com os dados divulgados por especialistas do setor elétrico², estima-se que as necessidades anuais de investimentos do setor são da ordem de R\$ 20 bilhões, contra uma capacidade do setor público, considerando o superávit fiscal, de aportar algo entre R\$ 4 a 6 bi por ano.

Institucionalmente, a reforma do Estado no Brasil começou a ser desenhada com a aprovação da Lei de Concessão dos Serviços Públicos, Lei 8.987/95. Os artigos dispostos nesta primeira iniciativa precisavam ser aprofundados para permitir o ingresso de recursos da iniciativa privada no aumento da oferta de energia elétrica. Então, pouco tempo depois, a Lei 9.074/95 regulamentou a legislação anterior, no que diz respeito ao mercado de energia.

Neste contexto, iniciou-se um amplo processo de privatização do setor elétrico brasileiro, a começar pelas empresas distribuidoras de energia. Um dos principais objetivos do processo de privatização era estabelecer um tratamento diferenciado por atividade (geração, transmissão, distribuição e comercialização), de acordo com a estrutura de mercado de cada uma delas. Segundo Pires (2000), os principais objetivos desta reforma podem ficar resumidos a:

“a introdução de competição nos segmentos de geração e comercialização de energia, a criação de um instrumento regulatório para a defesa da concorrência nos segmentos competitivos (...) e, por fim, o desenvolvimento de mecanismos de regulação incentivada nos segmentos que permanecerem como monopólio natural.” (p. 10)

Muitas dificuldades foram enfrentadas no decorrer do processo de privatização. Além da alta demanda de recursos já aportada, o setor elétrico também se caracteriza por ser alvo do conflito de interesses entre os segmentos do

² Estudo Tendências “Setor Elétrico Brasileiro: Cenários de Gescimento e Requisitos para a Retomada de Investimentos”, Novembro 2003.

Estado, de investidores e consumidores. Particularmente, os interesses do Estado também tendem a ser conflitantes entre si: de um lado, sempre houve a necessidade de arrecadação fiscal e uma tendência a transferir para o consumidor obrigações que poderiam ser vistas como típicas de financiamento pelo contribuinte, na condução de políticas sociais. Já para consumidores, seus maiores interesses são de obter energia abundante e barata. E, por fim, do lado dos investidores, o desejo é de maximizar o retorno de suas aplicações no setor, tendo em vista os riscos associados aos investimentos, geralmente elevados e de longa maturação.

Diante de interesses distintos, para equilibrar as diversas forças atuantes no setor elétrico, passou a ser crescente a necessidade da implantação de um órgão regulador independente, impulsionado principalmente pela constatação de que o setor precisa de capitais e pelo reconhecimento de que as visões - de Estado, consumidores e investidores - não são necessariamente convergentes no curto prazo e precisam ser harmonizados. Desta necessidade, em 1996, decidiu-se pela instituição da ANEEL³ – Agência Nacional de Energia Elétrica.

Desde sua criação, a ANEEL foi constituída como agência reguladora independente, o que a diferencia bastante do antigo DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia⁴, uma autarquia subordinada ao Ministério de Minas e Energia - MME. Essa diferenciação - a independência do regulador - se mostra de grande importância, uma vez que, a agência passa a ter uma visão de desenvolvimento a longo prazo, que alcança todo o período necessário à amortização dos investimentos intensivos em capital, e não apenas visando os mandatos presidenciais.

Em relação aos principais objetivos da ANEEL, como já fora ressaltado, cabe primordialmente à agência estabelecer as diretrizes de atuação no campo organizacional do setor elétrico, para assim proporcionar condições favoráveis ao desenvolvimento do mercado, de forma a manter o equilíbrio entre os agentes e

³ A Lei nº 9.427/96, instituiu a ANEEL, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal, com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica. Um ano mais tarde, a lei foi regulamentada pelo **Decreto 2.335/97** que estabelece as diretrizes da ANEEL, suas atribuições e estrutura básica, bem como o princípio da descentralização que permite à agência reguladora estender sua ação aos mais diversos pontos do País.

⁴ O DNAE – Departamento Nacional de Águas e Energia - foi instituído primeiramente pela lei 4.904/65 e posteriormente, através do Decreto 63.951/68 alterou a denominação para DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica.

em benefício da sociedade. Em função deste objetivo principal, as atividades desenvolvidas pela agência podem ser resumidas como as seguintes: fiscalização da geração, transmissão, distribuição e comercialização da energia elétrica, atendendo as reclamações de agentes e consumidores; concessão, permissão e autorização para instalações e serviços de energia; garantia de tarifas justas; zelo pela qualidade do serviço; criação de ambiente favorável aos investimentos; estímulo a competição entre os operadores e promoção da universalização dos serviços.

Tendo em vista este cenário – o histórico recente de implementação do modelo regulatório no setor elétrico brasileiro – bem como o cenário institucional que se está sendo delineado a partir deste modelo, o presente estudo se propõe a responder à seguinte questão: **Como os principais atores atuantes sobre o campo organizacional do setor elétrico brasileiro, afetam - positivamente e/ou negativamente - a forma como as empresas do setor respondem ao modelo regulatório?**

1.2

Objetivos

O objetivo principal desta dissertação é apontar a dinâmica dos principais atores atuantes no setor elétrico – consumidores, agência reguladora, empresas distribuidoras, transmissoras e geradoras de energia - e a forma como estes atores respondem ao modelo regulatório proposto, seja criando obstáculos, seja facilitando a institucionalização de tal modelo.

Conforme acima descrito, a Figura 1 representa os principais atores organizacionais atuantes no campo do setor elétrico brasileiro:

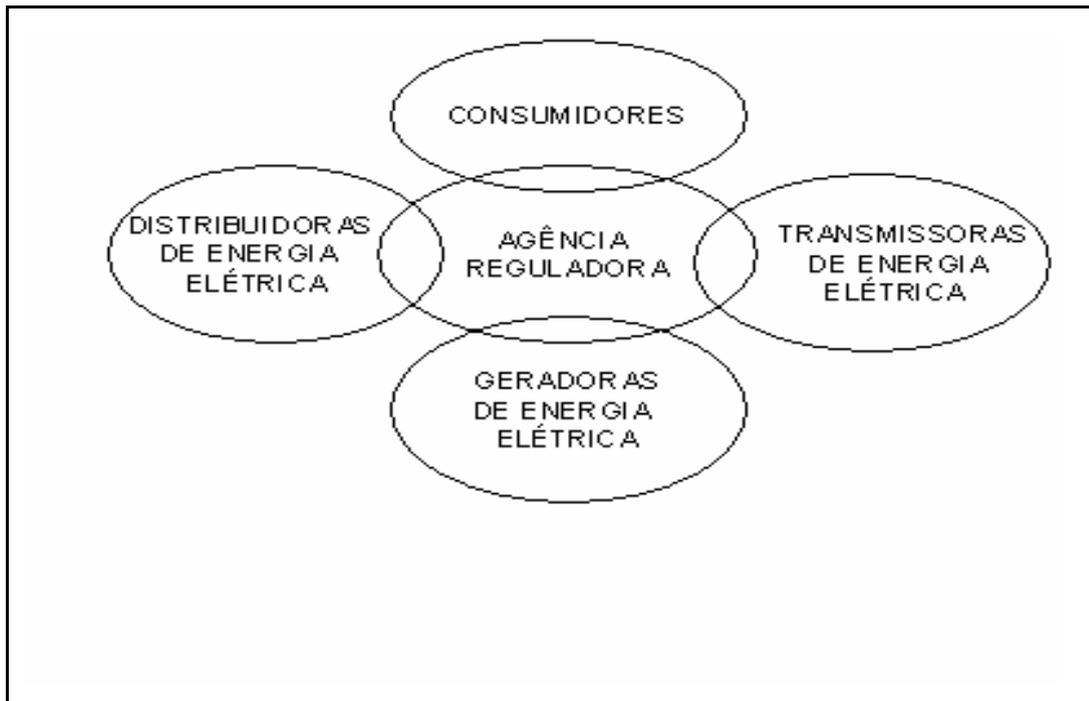


Figura 1: Principais atores do campo organizacional do setor elétrico brasileiro

Na definição do objeto de estudo, foi escolhido o caso das empresas distribuidoras de energia. A escolha das distribuidoras se deu, devido ao fato de se tratar de um caso que possui características particulares dentro do campo estudado, uma vez que o regime regulatório incide de modo mais intenso sobre estas empresas do que naquelas que atuam na geração e transmissão de energia. A justificativa do caso escolhido também se apóia na própria condição das distribuidoras que, mesmo como atores do campo, acabam contribuindo para construção dos mecanismos regulatórios ainda em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que são as principais afetadas por estes, revelando uma lógica de recursividade que aumenta, ainda mais, a relevância do caso escolhido.

Uma vez definido o objetivo principal, foram estabelecidos como objetivos secundários da pesquisa:

- apontar e analisar os principais atores que atuam no campo organizacional do setor elétrico brasileiro;
- apontar e analisar a evolução do campo a partir da introdução do regime regulatório;

- analisar o significado e as impressões que os atores do setor atribuem à regulação e a agência reguladora;
- estabelecer as principais características institucionais do modelo regulatório no setor elétrico brasileiro;
- analisar os pontos críticos na forma com que as distribuidoras respondem ao processo regulatório;
- apontar uma tendência do progresso do modelo regulatório no setor elétrico brasileiro, buscando identificar contribuições para efetiva institucionalização do mesmo.

1.3

Relevância da Pesquisa

A institucionalização do setor elétrico brasileiro e a consolidação de sua agência reguladora – a ANEEL – são fatores de máxima importância para a estabilidade e desenvolvimento do setor. Esta condição não está somente inserida entre as funções da agência reguladora, mas é o motivo principal da sua criação.

A eficiência de qualquer setor da economia depende de regras claras que assegurem o retorno dos investimentos, os interesses dos consumidores, contribuintes, investidores e do próprio Estado.

No setor elétrico brasileiro, a função da regulação nem sempre foi muito clara, além do fato de que muitas das regras estabelecidas nos últimos anos tiveram implantação complexa e objetivos divergentes, dificultando a institucionalização do setor. Na década de 1990, as divergências quanto aos objetivos do regime regulatório a ser implementado fizeram com que o Estado iniciasse uma audaciosa política de privatização nas principais empresas distribuidoras do setor.

A favor da privatização estavam os benefícios da rápida transferência acionária, resultando na melhoria das condições financeiras e operacionais para as empresas, e fiscais para o Estado: por anos, o Estado gastou mais do que arrecadou e viu nas privatizações dos setores de infra-estrutura a saída para reverter este quadro. O resultado mais marcante deste processo de esgotamento é a

acentuada queda dos investimentos setoriais. Como mostra a Figura 2, os investimentos da estatal Eletrobrás reduziram-se continuamente (como % do PIB) desde 1980. Nos anos 1980, esses investimentos situaram-se, na média, em torno de 0,8% do Produto Interno Bruto (PIB), nos anos 90 caíram para 0,3%, e, mais recentemente, entre 2000 e 2003, foram reduzidos a uma média de 0,2% do PIB.



Figura 2: Investimentos da Eletrobrás entre 1980-2003 (como % do PIB)

Fonte: Ministério do Planejamento

Não foram medidos esforços para se realizarem as privatizações que acabaram ocorrendo, antes mesmo que estivesse consolidado um modelo institucional e regulatório para sua atuação. Como consequência de um regime regulatório implementado às pressas, muitas empresas multinacionais que compraram participações nas principais distribuidoras brasileiras registraram prejuízos consideráveis, em grande parte em decorrência das constantes mudanças das regras que já vigoravam anteriormente às privatizações.

Além dos prejuízos, as constantes mudanças nas regras, acabam por deixar as distribuidoras muito vulneráveis a todo tipo de influência: ora tendendo pelos consumidores, ora tendendo pelos outros atores, e cada qual às custas dos demais

segmentos que arcam com os inevitáveis aumentos de custos. Os aumentos de custos, por sua vez, podem ser apontados como o principal efeito negativo das inconstâncias regulatórias e desestabilidade institucional: toda vez que as regras são mexidas para o benefício de um pequeno grupo, há um aumento dos riscos que se dá de forma mais do que proporcional aos benefícios gerados e, portanto, contribuindo para a adição de custos ao longo da cadeia.

Assim, diante da relevância do tema exposto, o presente estudo pretende contribuir para as futuras pesquisas no campo organizacional do setor elétrico, ao apontar algumas alternativas para o forte desequilíbrio que este campo enfrenta e, que acaba impactando fortemente sobre as ações e reações das distribuidoras de energia elétrica que atuam no setor.

Hoje, os efeitos negativos deste desequilíbrio podem ser verificados pelo endividamento das empresas, a descontinuidade no exercício do planejamento setorial, a baixa valorização da agência reguladora e as freqüentes oscilações, de caráter conjuntural, nas políticas energéticas, que contribuem para aumentar muito a percepção dos denominados “riscos regulatórios”.

Outro aspecto relevante para se conduzir um estudo sobre a institucionalização da regulação no setor elétrico brasileiro, deriva da própria abordagem acadêmica do tema, o qual, por se tratar de um fenômeno recente, ainda é timidamente focado em pesquisas.

Em vista da relevância que o tema evoca, é importante mencionar que a pesquisadora trabalha na Neoenergia S.A., *holding* que controla um grupo de empresas que atuam no setor elétrico brasileiro dentre as quais se destacam três concessionárias distribuidoras de energia: Coelba – Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia, Celpe Companhia Energética de Pernambuco e Cosern – Companhia Energética do Rio Grande do Norte. O acesso e a proximidade da pesquisadora ao campo organizacional fizeram com que parte de suas entrevistas fosse realizada com alguns funcionários das distribuidoras sob o controle da Neoenergia.

Por fim, a importância do tema escolhido também deriva do fato de ser o setor elétrico alvo constante de debates travados junto à sociedade brasileira, como por exemplo, em 2001, ano que culminou com o racionamento de energia em todo país. O colapso eminente sensibilizou a população para a racionalização do uso e aproximou mais o tema da sociedade brasileira.

1.4

Delimitação do Estudo

No intuito de evitar possíveis diversidades de interpretações e conceitos, é importante estabelecer que este estudo se propôs a abordar a institucionalização do modelo regulatório das organizações atuantes no setor elétrico brasileiro, mas, baseando sua análise no caso das concessionárias⁵ distribuidoras de energia elétrica, também qualificadas como prestadoras de serviço público essencial⁶. A escolha do caso da distribuição, dentre as demais atividades do setor, se justifica pelo fato de a regulação incidir mais fortemente sobre esta atividade, uma vez que a mesma se comporta como indústria de rede⁷, apresentando características de monopólio natural⁸.

Esta delimitação também se torna relevante, considerando que o modelo de implementação da regulação nas distribuidoras de energia elétrica ainda se encontra em processo de elaboração e esbarra em limitações legais tanto no nível de atribuições estaduais quanto federais.

Ao analisar o campo organizacional do setor elétrico brasileiro, o estudo se propôs a observar as inter-relações dos atores que compõem este campo, bem como, de que forma as ações e influências destes atores têm levado as distribuidoras de energia a responder ao modelo regulatório proposto.

Na pesquisa realizada, para analisar o campo organizacional, buscou-se ouvir representantes de todos os conjuntos de atores – funcionários nas concessionárias de distribuição, representantes da agência reguladora, consumidores, agentes geradores e transmissores de energia elétrica. Contudo, sendo a ANEEL o órgão regulador do setor, lhe foi dada atenção especial.

⁵ O conceito foi introduzido pela Lei 8.987/95 e posteriormente complementado pela Lei 9.074/95, legando a distribuidora de energia elétrica a exclusividade no atendimento de rede dos usuários localizados em suas respectivas áreas de concessão.

⁶ Como serviço público essencial entende-se aqueles de competência e responsabilidade do Poder Público (União, Estados e Municípios) visando atender às necessidades coletivas da população.

⁷ Uma indústria de rede se caracteriza por apresentar produção dependente de uma cadeia de ativos, por serem bens essenciais (essential facilities), geralmente monopólios naturais com elevados custos fixos de produção e naturalmente verticalizáveis.

⁸ Monopólios naturais foram sempre associados à existência, no longo prazo, de custos marginais de produção ou de custos médios (menos restritivo) decrescentes com a escala de produção. É o que se denomina economia de escala, que torna o custo de produção por uma única empresa menor que o de duas ou mais empresas atuando separadamente no mesmo mercado e que inviabiliza a competição entre os produtores e a livre escolha dos usuários.

Finalmente, cabe esclarecer que o estudo não se propôs a analisar a questão no nível micro, como, por exemplo, aprofundar-se, nos modelos internos de gestão e estruturas organizacionais das empresas distribuidoras de energia. Este estudo reconhece a importância e influência destes elementos na análise do modelo regulatório proposto para o setor elétrico, mas não teve por mérito seu aprofundamento.

Em termos temporais, o estudo restringiu-se ao momento presente de investigação, mas procurando discorrer sobre os desdobramentos do modelo regulatório no setor elétrico e sua provável tendência de evolução.

1.5

Estrutura da Dissertação

Este capítulo tratou da descrição do problema de pesquisa, apontando seus objetivos e identificando a importância do tema e delimitação do estudo. O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico que está subdividido em duas partes principais, a primeira que trata do Processo de Institucionalização e a segunda que decorre sobre o Regime Regulatório. O principal objetivo deste capítulo conceitual é o de auxiliar na análise dos resultados obtidos nas entrevistas e na resposta à pergunta que norteia a dissertação. O Capítulo 3 apresenta a metodologia de pesquisa utilizada e o Capítulo 4 se destina à análise dos resultados obtidos nas entrevistas, e conseqüentemente na descrição da dinâmica do campo organizacional do setor elétrico sob influência do regime regulatório. Finalizando, o Capítulo 5 apresenta as conclusões e recomendações para pesquisas futuras do tema.

2

Referencial Teórico

Este capítulo trata da revisão do referencial teórico sobre o processo de Institucionalização e sobre o fenômeno da Regulação que, os quais auxiliaram na análise do problema proposto para a dissertação. Primeiramente, discorreu-se sobre os conceitos-centrais e críticas que derivam da Teoria Institucional, na tentativa de compreender como este fenômeno organizacional norteia o setor elétrico brasileiro. De forma complementar, foram analisados os conceitos e práticas do Regime Regulatório e a dinâmica dos atores do campo organizacional sob estudo.

2.1

Análise Institucional

2.1.1

Análise Institucional: Teoria Institucional

Nos primórdios dos estudos organizacionais, as organizações eram vistas como sistemas independentes, isolados e a maioria desconsiderava a relação ambiente-organização. Quando muito, eram observados os fatores econômicos, deixando os aspectos sociais e culturais de fora da análise dos elementos que possibilitam o seu funcionamento.

Por anos, analistas organizacionais tratavam o ambiente como algo residual – ou seja, tudo que não fazia parte do sistema. Mais tarde, quando, os modelos de sistema abertos⁹ surgiram, o ambiente passou a ser percebido como uma importante força causal e tornou-se necessário ser mais explícito sobre a sua definição. Em particular, DiMaggio (1986a, p. 337 apud Scott, 1991) propiciou

⁹Os sistemas abertos trocam matéria e energia regularmente com o meio ambiente. São eminentemente adaptativos, isto é, para sobreviver devem reajustar-se constantemente as condições do meio. Organizações são por definição sistemas abertos.

um grande avanço nos estudos organizacionais através do esforço despendido para a identificação de forças e dimensões ambientais:

“Esta mudança de um ambiente descrito em termos gerais com turbulento, para um campo construído a partir de atributos ou relações organizacionais é uma vantagem analítica importante (...) É menos importante saber que o ambiente organizacional é turbulento, mas, ao invés disso, identificar as origens organizacionais de tal turbulência.”

O estudo dos ambientes organizacionais foi, assim, considerado a base para uma análise institucional. A partir de uma análise ambiental, passou a ser possível identificar as fronteiras ambientais, tendo como base a troca de recursos críticos para uma dada organização e as populações organizacionais que restringem a atenção à competição entre tipos similares de organização.

Para o autor Ronald Jepperson (1991) o termo instituição representa uma ordem ou classe social que se atém a certo estado ou propriedade; institucionalização denota o processo de se ater. Por ordem ou classe, Jepperson se refere a uma seqüência de interações padronizadas. Assim, a instituição é uma classe social que revela um processo de reprodução particular. Colocado de outra forma, instituições são aquelas classes sociais que, quando cronologicamente reproduzidas, garantem a sua sobrevivência em relação a um processo social qualquer. Ainda nas palavras deste autor, instituições não são estruturas sociais limitadas, todas as instituições são comandadas e controlam, o que significa dizer que são movidas por uma dualidade: a liberdade e o limite.

A partir da Teoria Institucional, tornou-se possível introduzir, no contexto dos estudos organizacionais, uma visão subjetiva, na qual é salientada a construção social da realidade organizacional.

Um conceito muito importante ressaltado nesta teoria organizacional é o das regras institucionalizadas que, se distinguem claramente de comportamentos sociais prevalecentes, por serem classificações construídas na sociedade através da reciprocidade de tipificações e interpretações (BERGER e LUCKMANN *apud* MEYER e ROWAN, 1991). Segundo Meyer & Rowan (1991), tais regras podem ser simplesmente absorvidas, ou contar com o suporte da opinião pública, ou, ainda, ser impostas por lei. As instituições inevitavelmente envolvem obrigações normativas mas são sempre absorvidas socialmente como algo que deve ser levado em conta pelos atores em suas ações. Dito de outra forma,

institucionalização é o processo que faz com que processos sociais, as obrigações e atualidades passem a ter status de lei no pensamento e na ação social.

De acordo com Fachin e Mendonça (2003), Philip Selznick é considerado um dos precursores da Teoria Institucional e responsável por introduzir o conceito de organização como sendo um ente orgânico, adaptativo.

Selznick introduziu uma visão de organização não somente inserida em um ambiente, mas reconhecendo sua interação efetiva com esse ambiente, pleno de símbolos e valores, os quais precisam ser levados em conta se a organização busca sua sobrevivência e equilíbrio.

Conceituado por Selznick, o modelo de institucionalização pode ser sintetizado em um aspecto: os valores substituem os fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas, o que significa uma contraposição à visão estritamente racional da ação organizacional (CARVALHO e VIEIRA, 2003). Ao mesmo tempo em que se reconhece a visão racional das estruturas formais do comportamento organizacional, contrapõe-se que os indivíduos não agem puramente baseados nos seus papéis formais, e portanto, as organizações também não agem puramente baseadas em suas estruturas formais.

De forma geral, os conceitos introduzidos de Selznick são reconhecidos não apenas como suporte à perspectiva institucional, mas, principalmente, pela definição de valores institucionais, que contribui, ainda hoje, para o interesse na tomada de decisões estratégicas e na criação de culturas organizacionais.

Resumidamente, para Fachin e Mendonça (2003), as contribuições de Selznick nos estudos organizacionais do fenômeno da institucionalização, podem assim, ser sintetizados em suas próprias palavras:

“Institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, a maneira como se adaptou ao seu ambiente.” (SELZNICK, 1971, p.14 *apud* FACHIN e MENDONÇA, 2003, p. 12)

2.1.2

Análise Institucional: Neo-institucionalismo

A evolução da Teoria Institucional deu origem ao que, nos dias atuais, se intitula como abordagem neo-institucionalista, e sua distinção, embora criticada por Selznick, é apresentado por Fonseca (2003) como a conceituação de um ambiente que passa a ser tido como componente constitutivo da organização. Esta distinção também ocorre na própria concepção do ambiente: diferentemente dos estudos institucionalistas anteriores, o novo institucionalismo considera um ambiente mais amplo, abrangendo populações de organizações, tais como setores industriais, profissões e entidades governamentais (GREENWOOD e HININGS, 1996). No neo-institucionalismo, as instituições passam a ser consideradas como variáveis independentes e vislumbra-se a organização como expressão de valores sociais, destacando-se sua relação com o ambiente.

Segundo Orrù, Biggart e Hamilton (2001) o novo institucionalismo se afasta da abordagem de uma orientação técnica, voltando sua atenção para os ambientes institucionalizados, em um mundo de construção social no qual as organizações existem, tratando-se, portanto, de uma perspectiva mais preocupada com a legitimidade institucional do que com a eficiência.

Para Friedland e Alford (1991) o novo institucionalismo argumenta que as instituições passam por uma reconceituação, em vistas das mudanças das relações entre sistema de sinais e símbolos, entre o material e o abstrato. Instituições são formas supra-organizacionais da atividade humana pelas quais indivíduos e organizações produzem e reproduzem a sua subsistência e organizam tempo e espaço. Elas são também sistemas simbólicos, uma forma de ordenar a realidade e, assim, compartilhar os significados das experiências de tempo e espaço.

Segundo Perrow (*apud* FONSECA, 2003), a principal contribuição da abordagem neo-institucional à teoria organizacional é a ênfase na influência do ambiente, ao colocar a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para a sobrevivência das organizações. A perspectiva do novo institucionalismo busca explicar por que as organizações surgem, tornam-se estáveis, e as formas como a ação e a cultura são estruturadas nas organizações (DIMAGGIO e POWELL, 1991).

2.1.2.1

Neo-institucionalismo: Institucionalismo da escolha racional, histórico e sociológico

Conforme relatado por Théret (2003), a partir da abordagem neo-institucionalista, houve uma fase de renovação de seus conceitos em todas as ciências sociais, distinguindo-se de outros paradigmas intelectuais, especialmente as ortodoxias do individualismo metodológico, ao apontar para a necessidade de se levar em conta, a fim de se compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as medições entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Dentre os conceitos renovados nas ciências sociais destacam-se o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

O enfoque do cálculo, presente no institucionalismo da escolha racional, enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento do indivíduo. Nessa perspectiva, as instituições têm, sobre o comportamento do indivíduo, o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros. Nesta concepção puramente estratégica, de cálculo, as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes.

O institucionalismo sociológico, segundo apurado por Hall & Taylor (2003), nasceu da idéia sustentada por alguns neo-institucionalistas de que muitas formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes, tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo tais autores, essas formas e procedimentos devem ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades. Assim, essas práticas são incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentam sua eficácia, mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral.

Já no institucionalismo histórico, a idéia principal é a de que o comportamento dos atores, apesar de se basearem em seus interesses, também leva em conta suas diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – e portanto, conseqüentemente, os interesses não seriam considerados dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente (IMMERGUT, 1996 *apud* THÉRET,

2003). Cálculo e cultura se combinam para formar atores coletivos que agem no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas. As instituições não são entendidas, portanto, à maneira da teoria da ação racional, como resultado intencional da ação de indivíduos otimizadores, apesar de não deixar de se admitir que elas podem ser suscetíveis à influência dos interesses e dos cálculos dos atores. Mais do que isso, o institucionalismo histórico vê as instituições como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento à diferenciação de interesses.

Segundo Hall e Taylor (2003), a visão de instituição como regulador do conflito de interesses entre os indivíduos é uma das propriedades do institucionalismo histórico. E, indo além, a importância do institucionalismo histórico reside exatamente no modo como as instituições diferenciam os interesses de maneira desigual entre os grupos sociais, ou seja, um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Ainda segundo estes autores os adeptos do institucionalismo histórico também se vinculam estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, tornando-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, segundo a qual as forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades estas, herdadas pelo passado.

Ainda em relação ao institucionalismo histórico, para Théret (2003), esta é a forma institucional, que mantém uma relação mais estreita com a Teoria da Regulação. Conforme descrito pelo autor, as formas institucionais equivalem, para a Teoria da Regulação, às ações que regulam os conflitos, mas não fazem com que eles desapareçam. Similarmente, ao que ocorre nos regimes regulatórios, toda estrutura institucional implica certo número de conflitos que dão origem a uma dinâmica endógena à estrutura, “à luta permanente no interior do campo”, desempenhando o papel de motor dinâmico dele (Boyer, 1995, p. 25 *apud* THÉRET, 2003).

Além da semelhança na abordagem dos conflitos sociais, a Teoria da Regulação, assim como o institucionalismo histórico, também privilegia as instituições formais, a contingência histórica, uma multi-causalidade contextual, e dá igualmente atenção às conseqüências não esperadas de práticas sociais individuais e coletivas.

2.1.2.2

Neo-institucionalismo: Aspectos regulatórios das relações institucionais

A origem do que, nos dias atuais, se intitula como abordagem institucional, ou neo-institucionalismo, remonta a alguns conceitos formulados no final do século XIX, nos esforços em compreender a relação existente entre a política, economia e sociedade e, onde se encontra a base do renovado empenho pela procura de respostas para as eternas dúvidas sobre o modo como as escolhas sociais são modeladas, mediadas e canalizadas pelos arranjos institucionais (SCOTT, 1991).

De acordo com Scott (1991) o neo-institucionalismo difere das versões anteriores tanto no foco conceitual como nos pressupostos ontológicos. Neste sentido, o autor distingue 3 pilares em torno dos quais se concentram as temáticas desenvolvidas pelo neo-institucionalistas, a partir da relação entre as instituições: o regulador, o normativo e o cognitivo. As principais características destes pilares são apresentadas no Quadro 1 a seguir:

Característica	Regulador	Normativo	Cognitivo
Base da submissão	Utilidade	Obrigação social	Pressuposição
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mim�tica
Lógica	Instrumentalidade	Adequação	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis, sanções	Certificação, aceitação	Predomínio, isomorfismo
Base da legitimação	Legalmente sancionada	Moralmente governada	Culturalmente sustentada, conceitualmente correta

Quadro 1 - Variação de ênfase: três pilares das instituições

Fonte: Scott (apud DiMaggio e Powell, 1991)

Segundo Fonseca (2003), as investigações realizadas sob o pilar normativo concentram-se na análise dos valores e das normas, como elementos institucionais que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa, de obrigatoriedade no contexto social e organizacional. Com tal, acredita-se que os valores e as normas se tornam papéis, formais ou informais, a serem desempenhados por indivíduos ocupantes de posições específicas no enfrentamento de determinadas situações. A

lógica aqui é a da adequação, uma vez que, com o seu uso cotidiano e repetitivo, valores e normas são interiorizados e, ao longo do tempo, tornam-se uma obrigação, ou comportamento moralmente governado.

Em relação aos modelos regulatórios, de forma geral, os estudos institucionais, os abordam como mecanismos de reforço, ou seja, estão presentes para ratificar os modelos normativos e cognitivos das estruturas sociais. Scott (1991) faz uma distinção entre exercício da coação (regras) e aceitação da autoridade com base em valores (normas).

Os aspectos regulatórios das relações institucionais adotam como pressuposto fundamental a pressão das instituições sobre o comportamento, destacando a ênfase nas ações de estabelecimento e controle de regras, leis e sanções. O processo regulatório também envolve a busca, pelos indivíduos, do alcance de interesses próprios, movidos por uma lógica utilitarista de custo-benefício, empregando, para tanto, mecanismos de controle coercitivo. Logo, sob tal perspectiva, a base da legitimação organizacional é a conformidade às exigências legais (SCOTT, 1995c *apud* FONSECA, 2003)

Visto desta forma, a regulação atua como um reforço à abordagem tradicional da Teoria Institucional, pois, vai além da incorporação de orientações previamente definidas e racionalizadas pela sociedade. Como a teoria original prevê, a sobrevivência destas empresas também está no limite de atuação imposta pelo agente regulador que chega até mesmo a definir suas atividades e que tem, por sua vez, suas atribuições reguladas pelo Estado.

Muitas vezes um modelo de institucionalização através da regulação se inicia com a necessidade de imposição de regras e normas, as quais seriam adequadas, face a pressões externas legitimadoras, visando à ordenação ou a mudança do comportamento social. Mas, a criação da regra, muitas vezes, não reflete a conduta social ou as demandas e valores que a sociedade em interação construiu. As regras e leis são expressões de força exterior que impõe limites ou mudança de comportamento.

Assim, em se tratando de organizações, toda vez que a legitimidade de regras não é reconhecida internamente, pois não encontra contrapartida no comportamento social, seu poder de ação se reduz e novas regras são necessárias para reforçar as primeiras. A regra só passa a ser legítima perante a sociedade e

seu sistema de valores, quando ocorre a aceitação dos preceitos dessas leis impostas de fora para dentro e, a mudança consegue se corporificar.

Segundo o pilar regulatório definido por Scott, a regra assume relevância como instrumento para a institucionalização de comportamentos e atividades na sociedade, podendo, ao longo do tempo, vir a ser aceita e completar o modelo de construção social da realidade, da dinâmica de institucionalização. Portanto, no modelo neo-institucional, a institucionalização da atividade social decorre da interação, na qual a regulação se apresenta como base de reforço aos valores e normas socialmente aceitos.

De forma conclusiva, a regulação, inserida no campo organizacional, tenta, de certa forma, reduzir as incertezas ambientais, pois, ao limitar a atuação das organizações inseridas neste contexto, reduz os riscos. Em um campo regulado, a incerteza ambiental e a competição entre as organizações para a busca de recursos e consumidores, dá lugar a competição para a legitimidade institucional, cuja perpetuação contribui para o sucesso das estratégias implementadas e para o seu pleno funcionamento interno.

2.1.3

Análise Institucional: Campo Organizacional

Segundo Carvalho e Vieira (2003), DiMaggio e Powell foram os primeiros autores a abordarem os campos organizacionais em seus estudos sobre o modelo de racionalização nas organizações. Segundo eles, a racionalização ou, o institucionalismo da escolha racional¹⁰, trouxe para o núcleo da sociedade o mercado, com sua lógica, suas leis explícitas e implícitas, a necessidade de aglomerar as pessoas, seu desejo de massificar produção, consumo, gostos e vontades.

Destacadamente, a sociedade, balizada pela lógica interna do mercado, passou a se pautar, progressivamente, em seus diversos campos, à imagem e semelhança das atividades industriais e comerciais que, no início, asseguravam exclusivamente a construção da riqueza. Com o passar do tempo, a difusão

¹⁰O institucionalismo da escolha racional ou, rational choice, tem como seus pressupostos as preferências fixas e a maximização da função-utilidade pelos atores sociais.

ocorreu para todos os demais setores, que passaram a atuar com base na lógica hegemônica do mercado.

Setor, população e campo são conceitos que, nas décadas de 1970 e 1980, foram úteis para explicar os padrões de mercado, de competição interorganizacionais, influência, coordenação e fluxos de inovação, uma vez que permitiam perceber esses fenômenos em cenários ampliados, além das reduzidas fronteiras organizacionais (CARVALHO e VIEIRA, 2003).

De acordo com DiMaggio e Powell (1991), por campo organizacional deve-se compreender aquelas organizações que, no agregado, constituem uma área de vida institucional reconhecida: fornecedores, consumidores, matéria-prima, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços e produtos similares. A virtude desta unidade de análise é que ela dirige a atenção não apenas para as firmas competidoras, ou para as redes de organizações que mantêm laços diretos, mas para a totalidade de atores relevantes cujos recursos de poder não sejam necessariamente de ordem econômica. Segundo estes autores, a estrutura de um campo organizacional não pode ser determinada *a priori*, mas deve ser definida com base em investigação empírica. Para eles, os campos só existem na extensão que são definidos institucionalmente. O processo estabelecido por DiMaggio e Powell para definição institucional, ou de estruturação de um campo, consiste em quatro partes:

- um aumento no grau de interação entre as organizações;
- a emergência de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos;
- um aumento no volume de informação com que as organizações em um campo devem lidar;
- o desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, sobre o fato de que estão envolvidos em um empreendimento comum.

Scott (*apud* CARVALHO e VIEIRA, 2003), adicionalmente, considerou os seguintes indicadores de estruturação:

- extensão da lógica institucional direcionando as atividades no campo;
- aumento da similitude de estruturas organizacionais na população do campo;
- aumento da equivalência estrutural de conjuntos de organizações no campo;
- aumento da definição das fronteiras do campo.

Assim, e de acordo com os preceitos do neo-institucionalismo defendidos por DiMaggio e Powell, entender o modelo de estruturação dos campos organizacionais constitui uma etapa importante da análise institucional. E sobre esta análise da estruturação e configuração de um campo organizacional, os autores ressaltam a necessidade de um debate acerca dos elementos históricos, antropológicos, sociológicos e econômicos que exercem um papel fundamental na formulação destes.

Um dos maiores problemas, ao se tratar de campos organizacionais, reside na sua delimitação. Os campos só existem no momento em que são institucionalmente definidos e não são apenas construtos agregativos dos pesquisadores. Eles são importantes para os participantes e incluem organizações especializadas que limitam, regulam, organizam e a representam no nível do próprio campo (DIMAGGIO e POWELL, 1991). A função delimitadora e de distinção que os campos organizacionais passaram a ter, em muitos casos, são os principais instrumentos de legitimação de condutas organizacionais particulares.

Dillard, Goodman & Rigsby, Meyer & Rowan (*apud* CARVALHO e VIEIRA, 2003), acreditavam que as organizações, por atuarem em um mundo socialmente construído, repleto de regras e significados, acabavam por participar de campos que apresentavam sua própria estrutura formal delimitada à normas e comportamentos ambientais, inflados por elementos institucionais tais como prudência, racionalidade e legitimação que, em muitos casos, serviam como instrumentos de proteção quando da sua conduta questionada.

Leca & Demil (*apud* CARVALHO e VIEIRA, 2003) definem campo organizacional como um problema compartilhado por uma rede de organizações que interagem. Fazer parte de um campo organizacional é, para a organização,

participar de uma grande rede não-estática, ser participante de um espaço identitário de organizações consideradas relevantes, criado pelas inter-relações que se estabeleçam entre todas (BOONS e STRANNEGARD *apud* CARVALHO e VIEIRA, 2003).

Para Fligstein (1991) os campos contêm todas as organizações relevantes do ponto de vista dos atores de uma dada organização. Partindo-se deste pressuposto, seria possível especificar, num determinado ponto do tempo, quais organizações existem em um determinado campo. Mas, na prática, o que se verifica é uma dificuldade muito grande em apontar quais organizações estão ou não contidas em determinado campo, o que, segundo o autor, se dá devido às mudanças constantes que o campo enfrenta e que acabam por deixar as influências organizacionais bastante complexas para serem especificadas.

Ainda segundo Fligstein, a idéia de campo difere significativamente da idéia de nicho ou de ambiente, uma vez que estes dois conceitos implicam uma realidade objetiva que, é imposta a uma dada organização. Já a idéia de campo, sugere que ele é fruto da construção das organizações e dos seus principais atores.

Reconhecidamente, frente aos autores citados, tem-se a visão de um campo organizacional como um sistema cultural composto por valores mutuamente consistentes, crenças, símbolos, categorias cognitivas e outros elementos, que definem o espaço da racionalidade, o espaço para a ação, para a institucionalização.

Visto sobre uma nova perspectiva da abordagem institucional, o trabalho conduzido por DiMaggio e Powell (1991) de estruturação dos campos introduz também o conceito que: uma vez que as organizações estão estruturadas em um campo, emergem forças que as levam a tornar-se similares umas às outras. Organizações podem mudar seus objetivos ou desenvolver novas práticas, e novas organizações passam a fazer parte do campo mas, no longo prazo, os atores organizacionais tomam decisões racionais e constroem ao redor de si mesmos, um ambiente que reduz suas habilidades de novas mudanças ao longo dos anos.

Mais ainda, o neo-institucionalismo, abordado neste estudo, sugere que as ações são estruturadas e as ordens são tornadas possíveis, através de sistemas de regras compartilhados, que tanto limitam a inclinação e capacidade dos atores para otimizar, quanto privilegiam alguns grupos.

Na medida em que o campo se estrutura, se institucionaliza, ganha estabilidade, a ação se torna cada vez mais adaptativa, reativa às pressões do ambiente:

“Organizações em um campo estruturado (...) respondem a um ambiente que consiste de outras organizações respondendo ao seu ambiente, que consiste de organizações respondendo a um ambiente de respostas de organizações” (DiMaggio & Powell, 1991, p. 65).

A visão proposta aqui sugere que o campo organizacional é na verdade a construção de interesses organizacionais particulares. E, nesta perspectiva, a estabilidade do campo organizacional depende da habilidade de uma visão particular do campo que, foi traçada pelos atores com interesse nesta visão.

Atualmente, é grande o interesse da sociologia, da economia e dos estudos organizacionais, a respeito das relações dos atores econômicos no campo e seus impactos no comportamento, no desempenho, na forma de governança, nos recursos e na estratégia organizacional.

Assim, o presente estudo, buscou identificar e analisar o campo organizacional do setor elétrico brasileiro que, como já fora dito, é composto por atores organizacionais tais como distribuidoras, ANEEL, consumidores, etc, que se constituem nas principais figuras responsáveis pela institucionalização do campo, principalmente através da manutenção de um ambiente propício a realização de seus interesses.

2.1.4

Neo-institucionalismo: O conceito de Estado

Segundo Fligstein (1991) o Estado, na Teoria Institucional, deve ser considerado uma organização que interage como as demais organizações sendo que a distinção que deve ser feita entre as ações do Estado e as ações de outras organizações num dado campo organizacional é a de que o Estado pode impor as regras do jogo para qualquer campo organizacional, mesmo não sendo um participante direto dele. Em vista da capacidade de ditar regras, o Estado pode, ainda, ser o mediador entre as organizações do campo e agir de acordo com os

interesses de todas as organizações em ordem da estabilização do campo. Por outro lado, dada a sua capacidade de ação, ele pode também alterar o ambiente mais profundamente e sistematicamente que as demais organizações.

Segundo este autor, o importante sobre o Estado é que ele pode ser tanto uma grande fonte de estabilidade quanto de mudança no campo. Ao definir, mesmo que indiretamente, as regras do jogo num dado campo, o Estado promove continuidade. Se as regras mudam, o Estado pode, conscientemente, manipular as ações das organizações no campo. E, certas vezes, ao manipular as ações, o Estado pode ainda provocar um choque no modelo vigente, o que acaba por acarretar conseqüências inesperadas.

Dada a função desempenhada pelo Estado no campo organizacional, para Fligstein é muito comum algumas empresas se utilizarem do Estado no intuito de organizarem o campo de forma a suportarem seus interesses. A habilidade de uma organização de induzir o Estado a estabelecer regras para o campo de acordo com os seus interesses, irá depender dos recursos da organização e o tipo de relação ou dependência entre a organização e o Estado.

Conforme descrito por Orrù, Biggart e Hamilton (1991) além de o Estado exercer influência sobre os campos organizacionais, os arranjos institucionais, por sua vez, também influenciam a ação do Estado. Para estes autores, seria errado considerar as ações do Estado, sem levar em conta que esta entidade também é afetada pelas instituições sociais, uma vez que, o processo de relações organizacionais é composto de plena interação.

No presente estudo, ao abordar o campo organizacional, o Estado se insere como elemento não-participante mas, se mostrando como agente influenciador das ações e estratégias adotadas pelos demais atores. O papel desempenhado pelo Estado é o de agente promotor, mesmo que indiretamente, tanto da estabilidade quanto da mudança sobre o campo organizacional do setor elétrico brasileiro.

2.1.5

Análise Institucional: Isomorfismo Institucional

A questão da homogeneidade de estruturas e ações das organizações tem sido tema de crescente interesse na literatura dos estudos institucionais e campos organizacionais. Em época de incerteza ambiental, a competição entre as

organizações volta-se tanto para a busca de recursos e consumidores, como de legitimidade institucional, cuja perpetuação contribui para o sucesso das estratégias implementadas e para o pleno funcionamento interno. Conforme observa Valéria da Fonseca (2003), a disputa torna as práticas organizacionais, cada vez mais homogêneas, com menor variedade de arranjos organizacionais, em decorrência do isomorfismo.

A partir da perspectiva institucional, organizações que adotam formas apropriadas têm sua performance melhorada não porque são as mais eficientes, mas porque estas formas são as mais eficientes para legitimar os recursos de outras organizações. O conformismo ou isomorfismo deve assegurar o acesso aos recursos, mas, não é uma forma de eficiência superior. (DIMAGGIO e POWELL, 1991)

Para Meyer e Rowan (apud DiMaggio e Powell, 1991), a observação de que as organizações se estruturam a partir dos fenômenos ambientais e tendem a se tornar isomórficos com eles, não é nova. Segundo estes autores uma explicação plausível para o isomorfismo é que as organizações se tornam pares de seus ambientes por interdependência técnica e de trocas. A segunda explicação para o paralelismo entre organizações e seus ambientes é que as estruturas organizacionais refletem uma realidade socialmente construída (BERGER e LUCKMAN, 1967 *apud* MEYER e ROWAN, 1991).

Baseando-se nos estudos desenvolvidos por DiMaggio e Powell (1991), o isomorfismo institucional, em particular, decorre da interferência de três mecanismos básicos que, embora envolvam modelos separados, podem operar simultaneamente: o isomorfismo coercitivo, mimético e normativo.

Discorrendo sobre esse mecanismo, primeiramente, o isomorfismo coercitivo, dita que: diante de um mesmo contexto legal, econômico e político e de pressões formais e informais exercidas pelo Estado, por outras organizações e pelas expectativas da sociedade, as organizações são levadas a adotarem estratégias similares. A forma mais comum do isomorfismo coercivo é sua manifestação através de um ambiente de leis e técnicas comuns que afetam vários aspectos da estrutura e do comportamento organizacional. Em relação à isomorfia mimética, a mesma, ocorre a partir da imitação de estratégias e arranjos de sucesso implementados por concorrentes. Os dirigentes ao imitarem estratégias e arranjos estruturais implantados pelos concorrentes, a fim de atingir o sucesso por

eles conquistado, procuram também reduzir a incerteza ocasionada por problemas tecnológicos e objetivos conflitantes. As organizações tendem a imitar outras organizações em seu campo, de acordo com a percepção de sucesso e legitimação. Atualmente, a ambigüidade de certas formas de arranjos organizacionais pode ser mais creditada à universalização do processo mimético do que qualquer evidência concreta da adoção de modelos dotados de eficiência (DIMAGGIO e POWELL, 1991). A terceira forma de isomorfismo organizacional é o normativo e ele se refere primariamente à profissionalização. Esta manifestação isomórfica é possibilitada, principalmente, pela progressiva especialização dos membros de uma determinada ocupação no compartilhamento de um conjunto de normas, ou seja, refere-se a formas padronizadas de ações frente a situações compartilhadas.

Além dos fatores que contribuem para a homogenização do campo, para DiMaggio e Powell, existe uma variabilidade na extensão e na taxa com que as organizações de um campo mudam para se tornarem mais semelhantes aos seus pares. Algumas organizações respondem à pressão externa rapidamente, e outras somente após um longo período de resistência. Segundo estes autores existem algumas hipóteses para que estas diferenças de respostas ocorram:

- quanto maior a dependência de uma organização em relação à outra organização, maior será a sua similaridade na estrutura e comportamento organizacional;
- quanto maior a centralização dos recursos organizacionais de uma organização, maior a extensão em que esta organização mudará isomorficamente para se assemelhar àquela que detém tais recursos;
- quanto mais incerto o relacionamento entre causa e consequência, maior será a tendência organizacional de pautar seu modelo em função de organizações que considera bem sucedidas;
- quanto mais ambíguo os objetivos de uma organização, maior será a tendência organizacional de pautar seu modelo em função de organizações que considera bem sucedidas;

- quanto maior for a participação organizacional em associações e fóruns setoriais, mais as organizações se tornarão semelhantes as outras organizações do campo.

Estas hipóteses descrevem o efeito esperado de algumas características de campos organizacionais na extensão do isomorfismo a partir de um campo particular: uma vez que o efeito do isomorfismo institucional é a homogeneização, o melhor indicador das mudanças isomórficas é a redução na variação e diversidade, o que pode ser medido pelo baixo desvio dos indicadores dos padrões de valores selecionados nestas organizações.

Diante do isomorfismo institucional, o que se constata, na prática, é que, entre as suas conseqüências está a interferência deste mecanismo na delimitação da estratégia organizacional, a qual pode ocorrer a despeito de qualquer acréscimo de eficiência. Mas, ainda assim, o isomorfismo é vantajoso para as organizações, pois a similaridade facilita as transações interorganizacionais e favorece o funcionamento interno pela incorporação de regras socialmente aceitas. Como resultado, o isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência das organizações. Incorporando a legitimidade externamente, as estruturas formais aumentam o comprometimento dos participantes internos e dos constituintes externos. E, ainda, na utilização de critérios de aceitação externos – ou seja, movendo-se de acordo com critérios de status social ao invés, de adotar um sistema independente – pode aumentar a possibilidade de uma organização permanecer bem sucedida pela definição social, afastando-se do fracasso.

Meyer, Scott e Deal (*apud* POWELL, 1991) argumentam, a favor do isoformismo, que as organizações diferem em termos do que o seu sucesso é dependente: algumas organizações dependem da solução de problemas técnicos enquanto outras dependem da conformidade das demandas institucionais. Dito de outra forma, a sobrevivência de algumas organizações depende mais de se atingir altos padrões de eficiência interna de produção, enquanto que a sobrevivência de outras organizações requer conformidade a códigos normativos com a rede relacional na qual estão inseridas. É inerente a ambientes institucionais, a organização voltar a sua competição mais para enquadramento social do que, para eficiência econômica. Scott e Meyer (*apud* POWELL, 1991) argumentam, ainda, que a conformidade organizacional com o ambiente institucional,

simultaneamente, aumenta a valorização, o fluxo de recursos, as chances de sobrevivência e, reduz a eficiência. Segundo estes autores, o isomorfismo institucional recompensa as organizações que mantêm a similaridade entre si, porque isso facilita as trocas, atrai pessoal, assegura uma boa reputação e garante a elegibilidade de contratos.

Se, por um lado, reconhece-se que estratégias e estruturas organizacionais estão sujeitas às pressões isomórficas, por outro lado, não está se eliminando a tentativa, por parte das mesmas organizações, de exercer certo grau de autonomia e de controle sobre as condições do ambiente. Segundo autores como Meyer e Rowan, Machado-da-Silva e Fonseca (*apud* FONSECA, 2003) observa-se que, opostamente à força isomórfica que atua sobre os campos organizacionais, atua também uma força de repulsão, visando à consecução dos seus objetivos e à manutenção dos seus interesses.

Essa força de repulsão, também caracterizada como uma situação de mudança, se configura pela incorporação de novos valores e práticas no contexto institucional, com base em diferentes origens e possibilidades: influência de novas concepções provenientes de um contexto institucional mais amplo, transformações estruturais nas relações de poder entre entidades sociais, conflitos de interesses entre grupos sociais, inovações tecnológicas significativas, entre outras.

2.1.6

Análise Institucional: “Desinstitucionalização”

Pelo que já fora explicitado neste capítulo, a institucionalização pode ser definida como um modelo de transformação de crenças e ações em regras de conduta social, e que, por influência de mecanismos de legitimação, acabam por se transformar em padrões de comportamento, numa concepção amplamente compartilhada da realidade. Mas, ao mesmo tempo em que a legitimidade se instala, modelos de “*desinstitucionalização*” podem ocorrer, em virtude dos questionamentos organizacionais internos a respeito da adequação das práticas e procedimentos às exigências ambientais.

Segundo Christine Oliver (*apud* FONSECA, 2003) a desinstitucionalização pode ser definida como o modelo pelo qual a legitimação das práticas organizacionais institucionalizadas é descontinuada ou se deteriora.

Mais especificamente, a desinstitucionalização se refere à “*deslegitimação*” das práticas organizacionais já estabelecidas ou o fracasso de algumas organizações em reproduzir legitimação. Ainda conforme enfatiza a autora, a importância do fenômeno da desinstitucionalização também se fundamenta nas críticas que a Teoria Institucional vem recebendo, pela falta de atenção que é dispensada às pressões políticas, funcionais e sociais, que, por vezes, modelam respostas organizacionais às pressões institucionais.

Especialmente em relação às condições políticas nas quais a deslegitimação de práticas organizacionais se instalam, inclui-se um crescente número de críticas dos atores organizacionais cujos interesses e crenças conflitam com o *status quo*. Neste caso, a desinstitucionalização de uma atividade ou prática organizacional é uma resposta política a mudança na distribuição de poder.

Desde que consenso e reciprocidade entre os atores, dos significados, valores e validação de formas organizacionais é uma condição fundamental para a conformidade de práticas organizacionais, o desenvolvimento do dissenso e do conflito de interesse, que interrompe a unanimidade de uma prática particular, pode representar um antecedente crítico a desinstitucionalização. Em algumas circunstâncias, o dissenso é percebido quando *stakeholders* de algumas organizações de grande visibilidade e poder passam não mais a sustentar uma prática organizacional ou a perceber uma prática organizacional como conflituosa com seus próprios interesses e crenças.

Uma outra fonte de pressão às práticas institucionalizadas são as funcionais. A pressão funcional é verificada quando ocorre o enfraquecimento acentuado dos critérios econômicos de eficiência e efetivação que, conseqüentemente, começam a conflitar insistentemente com as definições institucionais de sucesso. Muitos teóricos institucionais argumentam que algumas regras e procedimentos institucionais tendem a ser incompatíveis com critérios de eficiência organizacional, o que acaba por provocar, nessas organizações, o questionamento da utilidade funcional destas regras.

Diferentemente das pressões políticas e funcionais, nas pressões sociais, os atores sociais não são agentes da desinstitucionalização ou não agem intencionalmente na rejeição de tradições institucionais. O potencial para desestabilização de valores e práticas institucionais pode ser uma função da conexão direta entre as organizações, tal como, por exemplo, nas fusões e

integrações verticais que introduzem uma nova cultura e que, por sua vez, interrompem a continuação do sistema de valores e legitimação de uma variedade de tradições e hábitos anteriormente constituídos.

Tendo em vistas as pressões que uma organização pode vir a sofrer, pode-se sugerir que a desinstitucionalização é uma resposta pró-ativa e consciente para mudança de eventos internos e externos, ou ainda, o resultado de mudanças organizacionais ou no ambiente nas quais as organizações exercem pouco controle. De forma a proporcionar uma melhor acomodação a estes modelos e na manutenção da conformidade institucional, um exame dos antecedentes da desinstitucionalização destacando o potencial comportamento organizacional frente a modelos políticos e funcionais, pode ajudar.

Também Valéria da Fonseca (2003), tentando prever o comportamento organizacional quando submetido às fontes de pressões que atuam sob a conformidade organizacional, utilizou-se da tipologia de Oliver para demonstrar as reações mais recorrentes que as organizações apresentam, mediante estas pressões:

Estratégias	Táticas	Exemplos
Aquiescência	Hábito Imitar Aceder	Seguir normas invisíveis, dadas como certas Imitar modelos institucionais Obedecer às regras e aceitar as normas
Compromisso	Equilibrar Pacificar Barganhar	Equilibrar as expectativas de públicos múltiplos Aplacar e acomodar elementos institucionais Negociar com grupos de interesse institucionais
Esquivança	Ocultar Amortecer Escapar	Disfarçar a não-conformidade Afrouxar as ligações institucionais Mudar objetivos, atividades e domínios
Desafio	Rejeitar Provocar Atacar	Desconsiderar normas e valores explícitos Contestar regras e exigências Violar as fontes de pressão institucional
Manipulação	Cooptar Influenciar Controlar	Importar pessoas influentes Moldar valores e critérios Dominar públicos e processos institucionais

Quadro 2 - Respostas Estratégicas aos processos institucionais

Fonte: Oliver (apud Valéria da Fonseca, 2003, p. 13)

De acordo com a tipologia de Oliver, a estratégia de compromisso envolve a ocorrência de demandas externas conflitantes ou incompatíveis com os objetivos organizacionais, e representa uma possibilidade de a organização resistir às exigências ambientais, por meio de táticas de equilíbrio, acomodação e barganha com determinados grupos de interesse (ou *stakeholders*). Porém, a própria autora faz a ressalta de que a estratégia de compromisso é uma resposta estratégica apenas parcial, regida pela necessidade de a organização promover seus próprios interesses, mas em permanente busca de conformidade com as regras institucionais.

Outra reação estratégica às demandas ambientais que merece destaque é a de manipulação, implicando as tentativas organizacionais poderosas e oportunistas de cooptar, influenciar ou controlar as fontes de pressão, mediante o uso de relações institucionais.

Por fim, a reação estratégica que melhor caracteriza um modelo de desinstitucionalização é o desafio que consiste em um modo de resistência mais ativo às exigências ambientais, caracterizado por meio da rejeição, da provocação ou do ataque. Segundo a autora, esta estratégia pode ser empregada devido à baixa intensidade de pressão externa, quando seus interesses e objetivos divergem substancialmente das regras e valores sociais vigentes.

De acordo com a teoria de repostas estratégicas de Oliver, Valéria da Fonseca (2003) busca enfatizar que as organizações respondem às exigências institucionais de acordo com a sua capacidade interna, além dos motivos que geram tais pressões, de quem as exerce, do tipo de pressões, de como, por quais meios e onde são exercidas. O confronto entre a necessidade de manter a eficiência e a desejada conquista de legitimidade institucional transforma-se assim, em fonte de conflito constante nas organizações.

Ao criticar o isomorfismo, Valéria da Fonseca (2003) afirma que a conformidade às regras e expectativas ambientais não é inevitável: se a resistência pode ameaçar a sobrevivência organizacional, ao causar possíveis retaliações, perda de recursos e apoio externo, a conformidade pode conduzir ao mesmo caminho, por gerar rigidez estrutural e processual em organizações que encontram dificuldade de adaptação.

2.1.7

Análise Institucional: Críticas ao Institucionalismo

Mais recentemente, Diermeier e Krehbiel (2003) contradizem o que muitos autores intitulam de institucionalismo. Eles postulam que instituições devem ser entendidas como as características contextuais da tomada de decisão e guardam o essencial para o entendimento de como os atores se comportam ao perseguirem seus objetivos. Definido assim, as instituições têm a característica distintiva de caracterizar incentivos a certos tipos de comportamento ao mesmo tempo em que lhes impõem limites. Essa nova interpretação para o conceito institucional quer chamar atenção para o fato de que não há distinção entre a regularidade do comportamento e instituições.

Também, o que muitos autores definem como sendo neo-institucionalismo recebeu críticas de Lindner e Rittberger (2003), que destacam a tensão entre o institucionalismo e a realização do “bem comum” e a garantia da distribuição igualitária dos ganhos, principalmente em setores de prestação de serviço público essencial. Segundo os autores, o neo-institucionalismo “sofre”, de forma recorrente, do dilema do negociador que, por fim, acaba por preterir seus objetivos individuais. Devido à dificuldade em se optar por objetivos coletivos, segundo esses autores, se torna essencial uma separação entre a criação institucional e sua operação, que, por sua vez, deve ser regida por regras que estabeleçam a distribuição ótima dos ganhos.

Somando-se às críticas acima expostas, converge-se para um problema ainda maior: a legitimação de poder que emerge da lógica institucional. Immergut (1998), um dos primeiros autores a levantar a questão, apresenta uma posição negativa em relação ao institucionalismo e seus campos organizacionais que, para ele, desempenham um papel de “clamufar” as verdadeiras preferências e distribuem o poder assimetricamente.

2.1.8

Análise Institucional: Relações de Poder

De acordo com Faria (2003), apesar de diversos autores expressarem de diferentes formas e a partir de diferentes enfoques, o conceito de poder deve ser

definido como a capacidade que tem uma classe social ou um grupo de definir e realizar seus interesses, objetivos específicos, mesmo contra a resistência ao exercício desta capacidade e independentemente do nível estrutural em que tal capacidade esteja fundamentada.

Dito de outra forma, o conceito de poder proposto, diz respeito aos efeitos produzidos pelas práticas sobre a unidade das estruturas organizacionais ou de formação social que garantam sua coesão, com base ou não na legitimidade, ou que impliquem na sua reestruturação ou mesmo seu aniquilamento: um grupo social não possui poder para sempre e tampouco seus interesses, estratégias e direção são sempre os mesmos. O que vai determinar a permanência e a direção, são as práticas dos grupos sociais, ou seja, as práticas coletivas nas quais estão contidas as ações individuais.

Outro conceito igualmente importante na análise das relações de poder é que um grupo social não possui um poder ilimitado, seus limites são fixados tanto por suas condições internas quanto pelas relações externas e, no sentido das práticas, tais limites serão mais restritos ou mais amplos quanto mais efetivos forem a coesão da unidade interna e as estratégias de luta externa.

Ainda segundo De Faria (apud Carvalho e Vieira, 2003), a capacidade essencial, portanto, é a de definir os interesses, pois à medida que um grupo social adota e/ou realiza interesses que não os seus, estabelece uma perda de identidade e uma subordinação, consentida ou decorrente de sua falta de condição primária de estabelecer sua própria identidade. Na sociedade moderna, a necessidade de pôr em prática interesses, tendo em vista os interesses dos demais grupos sociais, acaba por favorecer as alianças estratégicas, as concessões, os acordos, as parcerias e mesmo os esquemas de manipulação.

Especificamente, sobre a capacidade de realizar os interesses definidos, deve-se ressaltar que esta depende de um conjunto de fatores chamados de bases, fundamentos ou recursos de exercício de poder. Tais bases podem ser agrupadas, essencialmente, em três dimensões: (i) as articulações políticas, através de ideologia, ou do domínio do sistema de comunicação; (ii) a autoridade legítima; (iii) coerção (direta, indireta e sutil), geralmente utilizada quando os demais mecanismos ou bases não garantem a consecução dos objetivos, pois se trata de uma base politicamente muito onerosa. Muitas vezes, o que se percebe é que o

exercício de poder, quando se utiliza desses recursos de articulação política, da autoridade e da coerção, não o faz apoiado em uma única base.

Também o conceito de poder não se restringe a capacidade de realizar interesses, de acordo com Faria (apud Carvalho e Vieira, 2003) e os estudos desenvolvidos por March e Simon, inspirados na concepção da Teoria do Comportamento da Firma, o conceito de poder deve ser tratado como a absorção do ambiente de incerteza no modelo decisório. Neste sentido, quanto maior for o controle das variáveis de incerteza pelo indivíduo ou pela organização, maior será seu poder.

Apesar de as relações de poder se desenvolverem nas formas acima descritas, é essencial ainda dizer que, isto não significa que sejam totalmente visíveis todo o tempo para todas as pessoas. Ao estudar as organizações e as relações de poder que se processam em seu interior, é fundamental desvendar não apenas o que se dá na aparência, mas igualmente o que não se deixa ver. É um equivoco supor que, uma vez desvendados os mecanismos de poder, já se pode enxergá-lo às claras. É preciso compreender, além dos aspectos objetivos, também o caráter simbólico do poder, que segundo Bourdieu (apud FARIA, 2003) somente pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhes estão sujeitos ou mesmo que o exercem.

Tomando por base os conceitos da Teoria Institucional, um dos objetivos deste estudo é o questionamento teórico para descobrir quais são os valores que os principais atores sociais compartilham no campo, de que recursos de poder dispõem e como os utilizam para a consecução de seus objetivos. No modelo de institucionalização do setor elétrico brasileiro, ao se processar o regime regulatório, destaca-se a forma articulada como as organizações exercem as relações de poder, principalmente através das associações setoriais, na captura da agência reguladora, no *lobby* junto ao Estado, etc.

O resultado final desta disputa de poder constituir-se-á na configuração e gestão das organizações que atuam atualmente no campo do setor elétrico brasileiro. Assim, conforme colocado, ao tentar se estabelecer como os atores atuantes sobre o campo organizacional do setor elétrico respondem ao modelo regulatório, pode-se adiantar que as repostas estarão, em grande parte, subentendidas nas relações de poder.

2.2

Análise Regulatória

2.2.1

Análise Regulatória: Fundamentos Econômicos

Segundo a Teoria Econômica, em mercados perfeitamente competitivos é necessário que: (i) não haja dominação de mercado; (ii) não haja externalidades¹¹, as quais caracterizam os prejuízos ou benefícios involuntários causados por algum *player*. Neste sentido, a regulação se define como um tipo de intervenção que a sociedade vem adotando como solução institucional para eliminar as falhas de mercados¹² e criar consistência entre a maximização do benefício social e do lucro da empresa.

Marcia Margarete Fagunde (2002) aponta que há três circunstâncias de falhas nas quais a ação regulatória pode ser eficiente, quais sejam: (i) os monopólios naturais; (ii) os mercados anticompetitivos; e (iii) os ambientes de inadequada segurança para o consumidor (externalidade), sendo que cada uma destas circunstâncias requer um tratamento regulatório distinto.

Discorrendo sobre a regulação como instrumento de controle dos monopólios naturais, S. Breyer (1998) ensina que a razão mais tradicional e persistente para a regulação de preços e lucros dos agentes regulados é a existência dos monopólios naturais, pois algumas indústrias não podem comportar eficientemente mais de uma firma. A situação de monopólio natural é explicada por W. Kip Viscusi (2000) da seguinte forma: um mercado é um monopólio natural se, na quantidade “socialmente ótima”, o custo da indústria é minimizado em uma situação em que apenas uma firma produz. Os monopólios naturais também se caracterizam por apresentarem um custo fixo muito elevado, como por

¹¹ As externalidades ocorrem quando o bem-estar de um consumidor ou as possibilidades de produção de uma firma são diretamente afetadas pelas ações de um outro agente da economia. De outra forma, as externalidades podem ser definidas como os efeitos, sobre uma terceira parte, derivadas de uma transação econômica sobre a qual a terceira parte não tem controle. Externalidades positivas são efeitos que aumentam o bem-estar desta terceira, enquanto externalidades negativas são efeitos que reduzem o bem-estar.

¹² As falhas de mercado: são fenômenos que impedem que a economia alcance o ótimo de Pareto, ou seja, o estágio de welfare economics, ou estado de bem estar social através do livre mercado, sem interferência do Estado.

exemplo, a maioria das *public utilities*¹³ tais como distribuição de energia elétrica e telefonia.

2.2.2

Análise Regulatória: Evolução da Teoria da Regulação

A evolução da Teoria da Regulação teve três estágios. O primeiro foi o acima mencionado, a atuação da regulação na constatação de falhas de mercado, e este entendimento foi originalmente denominado *public interest theory* e, posteriormente, *normative analysis as a positive theory*. Segundo Jorge Fagundes (apud César Mattos, 2003) argumenta, a Teoria Normativa estabelece que o funcionamento eficiente dos mercados pressupõe, entre outros elementos, a existência de informação completa e simétrica, ou seja, para que os preços de mercado possam eficientemente coordenar e alocar recursos, é importante que as informações sobre as condições de oferta e demanda existam e estejam disponíveis para todos os agentes econômicos. Contudo, em determinadas situações, essa condição não se verifica, podendo dar origem a problemas significativos no funcionamento dos mercados.

De maneira resumida a Teoria Normativa da regulação tem como pressuposto básico que mercados competitivos asseguram uma alocação eficiente de recursos. Este pressuposto se assenta nos dois teoremas fundamentais da economia do bem-estar, segundo os quais: a) a condição de eficiência paretiana seria atingida quando nenhuma mudança na produção ou consumo poderia ser realizada de forma a melhorar o bem-estar de um indivíduo sem implicar a redução do bem-estar de outro; b) em condições ideais, mercados competitivos produzem uma situação Pareto-ótima na alocação de recursos.

Entre os pontos fracos da Teoria Normativa, Viscusi (2000) argumenta que a mesma é incompleta, porque trabalha com a assunção de que a regulação ocorre porque o potencial ganho de bem-estar social gera demanda pública por regulação. A teoria não chega a abordar como os potenciais ganhos de bem-estar social induzem os legisladores a emitirem regulamentos que atendam a seus próprios interesses, e não, ao interesse público. Diante desse argumento, a Teoria

¹³ A definição de *public utilities* é a de serviço público prestado, sob normas e controles regulatórios, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade.

Normativa foi reformulada, e estabeleceu que a regulação é originalmente posta para corrigir falhas de mercado, mas é oportunamente “remanejada”, em vista de benefícios particulares.

A reformulação da Teoria Normativa engloba um ponto muito importante que é o fenômeno da captura, segundo a qual as empresas passaram a interferir no conteúdo da regulação, de forma a desequilibrar a relação entre elas e os consumidores. O fenômeno se caracteriza principalmente pela interferência das empresas que passaram a questionar os limites da independência das agências e a exigir uma maior presença do Estado. Esse questionamento fez com que se iniciasse um movimento no sentido de que fossem criados controles sobre o funcionamento da atividade de regulação.

Para Marcia Margarete Fagunde (apud Marshall e Souto, 2002), a captura das agências reguladoras pode se dar de duas formas distintas:

1. Através das empresas reguladas – porque as agências reguladoras estão sujeitas à assimetria de informação; ou,
2. Através de grupos políticos de pressão.

Se por um lado, uma regulação restritiva pode acabar por impedir a implementação de uma gestão empresarial competitiva, não garantindo a sobrevivência das organizações do setor, por outro lado, a regulação “capturada” pode levar a manobras predatórias à concorrência e a prejuízos aos interesses sociais, fazendo com que passem a ser necessários estudos do comportamento econômico do Estado além da formulação e implementação de políticas que orientem a sociedade. Ainda mais grave é o risco de captura das agências reguladoras pelo Estado, onde os dirigentes passam a ser nomeados de acordo com interesses políticos diversos, levam a distâncias cada vez maiores entre a regulação e os quesitos técnicos fundamentais.

Pedro Dutra (1996, p. 12), ao discorrer sobre possíveis condutas de dirigentes de entidades reguladoras independentes, que se enquadrariam na modalidade de desvio de poder, dispõe que:

“... captura é uma atração que os técnicos da agência ou os dirigentes da agência, em seu modelo decisório, sofrem em razão, basicamente, de três fatores: ideológico, partidário e corporativo. O agente tem sua origem numa corporação, pública ou privada, e suas decisões se darão em função dessa origem. “

Já para Marques Neto (apud Sundfeld, 2000), existe quatro graves riscos de captura dos agentes reguladores: o risco de concussão, vinculado à corrupção que permeia as instituições brasileiras; o risco de contaminação de interesses do regulado pelo regulador; o risco da insuficiência de meios, relativo ao esvaziamento de recursos financeiros, logísticos e humanos da agência reguladora; e o risco de captura pelo poder político, onde se revela uma confusão entre a agência reguladora e os interesses de bloco de poder.

Atualmente a regulação vem sendo mais propriamente tratada de acordo com a Teoria Econômica da Regulação. A contribuição mais emblemática desta abordagem é a de George Stigler que teve como premissa inicial de sua análise que a fonte básica de poder do Estado é a coerção: um grupo de interesse que possa convencer o Estado a usar seu poder de coerção em benefício daquele grupo de interesse pode melhorar seu bem-estar. A outra premissa é que agentes são racionais no sentido de escolher ações que são maximizadoras de utilidade. Estas duas premissas resultam na hipótese de que a regulação vem em resposta à demanda de grupos de interesse que, na busca da maximização de seus benefícios, influenciam o Estado em suas tomadas de decisão.

Segundo Bustamante (1993), George Stigler também complementa a Teoria Regulatória original (da captura das agências), pois, em seu trabalho, ele afirma que nem sempre que existe um órgão regulador, os grupos afetados têm a capacidade de controlá-los. Tal afirmação se baseia no fato de que a informação é imperfeita e que geralmente o poder de mercado não está nas mãos de uma única firma, o que acaba por impor dificuldades para se saber se um agente está fazendo exatamente o que se supunha que ele fizesse, em seguida, em se definir os incentivos adequados para que ele o faça, e que por fim, acaba por levá-lo a não fazer mesmo, devido às assimetrias de informação.

No modelo de George Stigler a regulação é entendida como sendo um mercado em que políticos individuais e interesses organizados interagem estrategicamente, partindo de evidências empíricas que sinalizam que, em muitos casos, os efeitos da política regulatória seriam contrários àqueles previstos pela Teoria Normativa. Tal como numa situação de mercado, políticos “ofertam” e os interesses organizados “demandam” políticas regulatória. Os políticos que controlam a “oferta” buscam maximizar seus próprios interesses consistentes essencialmente no sucesso da arena eleitoral, assimilação de poder político e de

riquezas. As empresas, por sua vez, controlam recursos para financiamento das campanhas, de forma que, é do interesse dos políticos barganharem tais recursos em troca de política regulatória.

Neste modelo de barganha, dois mecanismos tentam explicar porque os interesses organizados das empresas tendem a prevalecer no modelo político: primeiro, os custos da organização, que incidem de forma difusa sobre os consumidores e seus benefícios, distribuem-se de forma concentrada, favorecendo as empresas; segundo, os custos de informação são menores para as empresas e maiores para os consumidores.

Na seqüência, e segundo estudos de Viscusi (2000), o modelo proposto por George Stigler foi aperfeiçoado por Sam Peltzman (1989) com a noção de que nenhum interesse econômico consegue capturar de forma exclusiva o corpo regulatório.

Peltzman (1989) discorre sobre os seguintes pontos da Teoria Econômica da Regulação:

- grupos compactos e bem organizados tenderão a se beneficiar mais da regulação do que grupos extensos e difusos;
- a política regulatória busca preservar uma distribuição politicamente ótima de recursos no interior de uma coalizão;
- como os ganhos políticos da regulação derivam da distribuição de riqueza, o modelo regulatório é sensível a perdas do tipo *deadweight losses* (“pesos mortos”) e políticas que reduzem a riqueza total disponível para redistribuição serão evitadas por reduzirem a recompensa política da regulação.

Esquemmatizando as formulações de George Stigler e Peltzman, pode-se afirmar que estas se apresentam em três elementos cruciais, quais sejam: (i) a regulação redistribui riqueza; (ii) a conduta dos políticos é guiada pelo desejo de permanecerem no poder, estando implícito que a regulação é criada para maximizar o suporte político; (iii) grupos de interesse competem oferecendo suporte político em troca de regulação favorável.

Ao longo do estudo, merecerá atenção especial, o risco de desvirtuamento pela captura do agente regulador, uma vez que, independentemente da forma como ocorre a captura, quem perde é a sociedade como um todo.

2.2.3

Análise Regulatória: O modelo regulatório nas distribuidoras de energia elétrica

No Brasil, o novo modelo institucional do setor elétrico foi introduzido em meados dos anos 1990. O mais importante marco do novo modelo foi a criação da ANEEL que simbolizava a ação estatal através do equilíbrio entre os interesses privados (competição, respeito aos direitos dos usuários, admissão da exploração lucrativa de atividade econômica) com as metas e objetivos de interesse público (universalização, redução de desigualdades, modicidade de preços e tarifas, maiores investimentos, etc.). Em sua atuação, a ANEEL guarda a característica de ser uma autarquia¹⁴ especial com autonomia de gestão, normativa, financeira e decisória para atuar como órgão regulador e árbitro de conflitos entre as concessionárias distribuidoras de energia, consumidores e Estado. Sua atuação está orientada para uma “regulação ativa”, onde sua intervenção será mais consistente e sistemática, voltada não especificamente para a elevação da concorrência, mas sim para o controle de normas e metas que possibilite o aproveitamento das economias de escala e administração das externalidades observadas no setor (MME, 1998).

No segmento de distribuição, entre as complexidades decorrentes de uma regulação ativa estão a mensuração dos ganhos de eficiência e o reposicionamento das tarifas do mercado cativo. Neste modelo, a ANEEL precisa estar atenta para minimizar as distorções comuns às instituições dessa natureza, que possam desviar-lhe de seus objetivos centrais. A assimetria de informações, a “captura” do órgão regulador por parte de determinados grupos de pressão (empresas ou Estado), eventuais restrições institucionais e políticas são algumas das anomalias pertinentes ao funcionamento das agências reguladoras que impedem que os

¹⁴O Decreto-lei nº 200 define autarquia como "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeira, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada" (art. 5º, I).

resultados esperados desses órgãos sejam alcançados. Além disso, esta agência defronta-se com alguns desafios adicionais, como o fato de ter sido criada após o início das reformas, sua implantação ainda parcial no novo modelo institucional e a falta de tradição em regulação de monopólios privados no país.

2.2.3.1

O regime tarifário nas distribuidoras de energia elétrica

Segundo Santos (2005), dois regimes tarifários mais populares na determinação de preços de monopólios naturais são a tarifação pelo custo de serviço (regulação das taxas internas de retorno) e a regulação por preços-teto (*price-cap*).

Na tarifação pelo custo de serviço (ou regulação pela taxa interna de retorno), o preço estipulado deve ser suficiente para cobrir todos os custos de produção. A fim de evitar o excesso de lucros, este modelo pressupõe a negociação da taxa de retorno entre o regulador e a concessionária. Na prática, a aplicação deste regime tarifário é complexa, pois requer cálculo apurado das taxas de retorno das firmas e um monitoramento contábil em um ambiente de assimetria de informação entre regulador e gestores das empresas.

Com o objetivo de estimular a busca de eficiência econômica por parte das empresas que atuam em mercados regulados, os reguladores britânicos desenvolveram um regime tarifário alternativo denominado de *price-cap*. Neste modelo, os componentes de custos são separados em dois grupos: gerenciáveis e não gerenciáveis pela empresa.

Conforme remarca Santos (2005), o *price-cap* deve ser visto como um modelo tarifário que pode proporcionar maior grau de gestão possível para as empresas em regime de monopólio natural, além de estimular ganhos de produtividade e sua transferência para os consumidores. Neste modelo tarifário, para estimular a busca de eficiência produtiva, entre os períodos de revisão tarifária, os preços são reajustados de forma a repassar para os consumidores a variação dos custos gerenciáveis, apurada com base em um índice de preços, descontado um índice de produtividade, e a variação dos custos não gerenciáveis.

A adoção do *price-cap* contribui para reduzir o risco de captura das agências reguladoras (ao não expô-las a uma situação de assimetria de

informações) e para incentivar a ação eficiente das firmas, uma vez que, com preços fixos, estas poderiam apropriar-se da redução de custos que viesse a ocorrer entre os períodos revisionais. Algumas das vantagens associadas a este modelo são: a redução do problema de informação assimétrica, do custo de regulação e do risco de captura e a inclusão de incentivos a busca de maior eficiência operacional.

3

Metodologia

Este capítulo descreve a metodologia utilizada, quanto à sua definição, motivação e limitações. Também aborda a estratégia de pesquisa, bem como os métodos empregados para a coleta, tratamento e análise dos dados.

3.1

Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais

Como explicitado no Capítulo 1, o presente estudo tem o objetivo principal de verificar de que forma a dinâmica entre os atores do campo organizacional do setor elétrico influencia a maneira como as distribuidoras de energia elétrica respondem ao modelo de regulação proposto para o setor. Para tanto, realizou-se a uma pesquisa de natureza qualitativa sobre o tema.

Dezin e Lincoln (1994) definem pesquisa qualitativa como o tipo de pesquisa que tem foco multidimensional, e que envolve a interpretação dos fenômenos e fatos vivenciados em termos do significado que as pessoas agregam ao tema em estudo.

A pesquisa qualitativa, por estudar os fenômenos sociais, envolve a utilização e apuração de uma variedade de material empírico – estudo de caso, experiência pessoal, introspectiva, entrevistas, observacional, histórico, interacional,- que descrevem a rotina, a problemática e seus significados, interpretados por indivíduos. A pesquisa qualitativa se caracteriza, assim, mais como um tipo de enfoque do que como um conjunto particular de técnicas e, neste caso, sua adequação deriva da natureza do fenômeno social a ser explorado (POPPER,1993).

Sob essa ótica, de forma geral, as pesquisas qualitativas buscam abordar a realidade estudada como um fenômeno cultural, histórico e dinâmico, experienciado e descrito por um pesquisador a partir de seu ato de observar. De acordo com Spink (1997), numa pesquisa qualitativa, outros processos passam a ser privilegiados - passa-se a enfatizar a especificidade da situação de pesquisa,

isto é, a descrição detalhada e rigorosa do contexto da pesquisa, do caminho percorrido pelo pesquisador e de como procedeu em sua interpretação, permitindo uma visão caleidoscópica do fenômeno estudado. A pesquisa qualitativa, em função da aceitação ampla da processualidade dos fenômenos sociais, passa a ser vista como uma situação na qual ocorrem processos de produção de sentido, em que pesquisador e participantes estão envolvidos e não, simplesmente, como uma situação onde processos externos ao observador estejam sendo representados de uma forma verídica.

Dada às particularidades de se promover uma pesquisa qualitativa, se torna importante a explicitação dos critérios envolvidos na escolha dos participantes, pois eles deixam de ser vistos como simples sujeitos a fazerem parte de amostras representativas de uma população. Outro aspecto importante é a explicitação de aspectos do pesquisador, ou seja, de como suas características, seus interesses e valores pessoais incidem sobre o delineamento da pesquisa e sobre suas interpretações.

Neste trabalho, a pesquisa buscou entender como a ação organizacional se constrói a partir do fenômeno de institucionalização das regras no setor elétrico brasileiro, ou ainda, como as organizações estabelecem um significado compartilhado sobre o movimento regulatório e, constroem este conceito nas práticas relativas ao campo organizacional. A interpretação do fenômeno de institucionalização justificou a escolha de uma pesquisa qualitativa por se tratar de um tema subjetivo em que se buscou interpretar os valores e sentimento dos atores pertencentes ao campo organizacional do setor.

Outro fato que motivou a escolha de uma pesquisa qualitativa para este estudo, se deveu ao tópico de pesquisa ainda não ter sido suficientemente explorado, anteriormente, pelo menos no que se refere ao escopo da Administração. Além de não existirem estudos empíricos disponíveis para explicar o comportamento dos atores atuantes no setor elétrico brasileiro, as variáveis que influenciam na regulamentação do setor também não apresentam fácil identificação.

3.2

Tipos de pesquisa

De acordo com algumas taxonomias de tipo de pesquisa, é correto classificá-las segundo dois critérios: (i) quanto aos fins e (ii) quanto aos meios. Segundo classificação proposta por Vergara (1997), quanto aos fins, o estudo mesclou, principalmente, propósitos exploratórios e descritivos, visando à identificação de aspectos que podem contribuir para o modelo de institucionalização de regras no setor elétrico brasileiro. O caráter exploratório está presente, na medida em que existe pouca literatura que aborda o tipo de fenômeno analisado, ainda recente, levando em conta também as peculiaridades do mercado brasileiro. A pesquisa também é descritiva porque relata como ocorrem as interações entre as organizações com seu ambiente externo e frente ao agente regulador que fiscaliza suas ações.

Quanto aos meios, conforme se verá no item que descreve a coleta de dados, utilizou-se do estudo de caso, mesclando elementos de pesquisa de campo, combinada com pesquisa documental e participante. Escolheu-se classificar a pesquisa como um estudo de caso, considerando-se que o fenômeno da regulação no setor elétrico compreende realidades distintas, quando se comparam as empresas que atuam nas atividades de geração, transmissão e distribuição de energia. Os outros aspectos importantes da pesquisa são as características de participante, porque a autora trabalha na Neoenergia, instituição pertencente ao campo organizacional estudado e que atua na distribuição de energia elétrica, foco do presente estudo; de campo que, se justificam pelo fato de ter sido feita uma investigação empírica no campo organizacional do setor elétrico, onde ocorrem as interações entre os atores e onde o fenômeno da regulação se manifesta; documental a qual foi possível graças ao acesso a documentos específicos do campo, ajudado pelo fato de a pesquisadora pertencer a uma das empresas que o constituem. Buscou-se, por meio da triangulação destes métodos, a obtenção de uma base de análise que pudesse traduzir, da forma mais ampla possível, a complexidade do fenômeno estudado.

3.3

Estudo de caso como método de pesquisa

O estudo de caso, como método de pesquisa, justifica-se por se tratar de um fenômeno recente que só poderia ser investigado no seu contexto real (YIN, 1986). Como fora definido no Capítulo 1, o objeto de estudo escolhido foi o caso das empresas distribuidoras de energia elétrica. A escolha das distribuidoras se deveu ao fato de se tratar de um caso que possui características particulares dentro do campo estudado, uma vez que o regime regulatório incide sobre elas, de modo mais intenso do que nas empresas que atuam na geração e transmissão de energia.

Justifica-se ainda, o método escolhido, por pressupor múltiplas fontes de informação - incluindo observação, entrevistas, material áudio-visual, e documentos. Uma grande quantidade de material informacional se encontra disponível sobre as distribuidoras, principais empresas investigadas, porque além de muitas já apresentarem capital aberto e, portanto, terem publicados seus balanços e relatórios anuais, essas organizações, por atuarem em regime de concessão são obrigadas a tornar públicas informações sobre cumprimento de metas e relatórios de fiscalização.

De acordo com a metodologia de estudo de caso (YIN, 1986) os dados foram coletados por meio de várias fontes e métodos: em especial o levantamento de percepções de alguns especialistas do setor e de executivos pertencentes a empresas distribuidoras, o que permitiu não somente balizar os dados obtidos da investigação documental e das percepções da própria autora, mas também reforçar as conclusões acerca das principais influências sobre a formação do campo institucional do setor elétrico brasileiro.

3.4

Unidades de análise

Os estudos de caso podem limitar-se a uma ou a várias unidades de análise. Neste estudo, considerou-se como unidade de análise o conjunto de empresas de distribuição de energia elétrica, visto como um subconjunto do campo institucional do setor elétrico.

A escolha de um estudo de caso ambientado no setor elétrico brasileiro se deu pela acessibilidade da pesquisadora às informações e, aos representantes do campo organizacional. Outro fator que motivou a escolha do caso foi o fato de a distribuição de energia ser uma atividade prestadora de serviço de utilidade pública que, por definição, tem como características mais marcantes a essencialidade e universalidade e, ainda, pela atividade ser uma das principais promotoras do desenvolvimento socioeconômico do país.

3.5

Coleta de dados e sujeitos da pesquisa

A coleta de dados enumera os meios pelos quais os objetivos do trabalho foram perseguidos. No presente estudo, a coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa documental, entrevistas com atores do campo e observação participante.

A pesquisa documental constituiu-se no exame de materiais diversos e utilizou como fonte principal a ANEEL, que se posiciona como elemento central do campo organizacional e disponibiliza extenso banco de dados da legislação setorial, e também de dados estatísticos de todos os agentes de distribuição, geração e transmissão e informação sobre as ações fiscalizadoras. Além disso, houve uma coleta extensiva, e de forma triangular de informação de jornais, e revistas especializadas, além dos resumos informativos das associações atuantes neste setor, principalmente a ABRADDEE – Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica.

Adicionalmente, o fenômeno também foi analisado através da realização de observação participante do campo, de forma não-estruturada, devido ao fato de a própria pesquisadora trabalhar na Neoenergia desde 2004 na área de regulação, onde participa do modelo de contribuições para a construção das normas regulatórias e do relacionamento com a ANEEL. Na forma de observação participante, também contribuiu para o estudo, o contato constante da pesquisadora com os principais funcionários das empresas aqui pesquisadas que, através das conversas informais com estes funcionários, no dia-a-dia do trabalho e em eventos do setor, se constituíram de um elemento importante de complementação das entrevistas formais e posterior interpretação dos dados.

As entrevistas semi-estruturadas foram conduzidas com representantes de cada conjunto de atores integrantes do campo organizacional: a agência reguladora, as empresas distribuidoras, geradores e transmissores de energia elétrica e grandes consumidores.

Em linhas gerais, os atores selecionados para as entrevistas podem ser assim descritos:

- **ANEEL** – A Agência Nacional do Setor Elétrico tem como principal função a de proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade. A Aneel tem o poder de normatizar e regulamentar as leis publicadas pelo Ministério de Minas e Energia, e o faz, através da edição de portarias, resoluções, despachos e outros atos normativos.
- **DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELÉTRICA** – As concessionárias distribuidoras de energia elétrica realizam operações de prestação de serviços essencial aos seus consumidores, de fornecimento de energia elétrica; hoje existem 64 distribuidoras operando em ambiente regulado, com área de atuação e período de vigência definidos em contrato de concessão firmado com Estado.
- **GERADORES DE ENERGIA ELÉTRICA** – As unidades de geração de energia, no setor elétrico brasileiro, são autorizados a operar pela ANEEL, podem ser representadas basicamente por hidrelétricas e termelétricas (à gás ou à óleo) e atuam vendendo energia tanto para o mercado regulado, ou seja, para as distribuidoras ou para o mercado livre, que é composto somente por grande consumidores.
- **TRANSMISSORAS DE ENERGIA ELÉTRICA** – As concessionárias transmissoras de energia elétrica tem como principal função o transporte da energia, através de linhas acima de 230 kV, entre as centrais geradoras e as empresas distribuidoras.
- **CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA** – As unidades consumidoras de energia se dividem em dois tipos os consumidores

livres¹⁵ (carga acima de 10.000 kW) que podem optar por não utilizar os serviços das distribuidoras (geralmente este grupo é formado por shoppings, fábricas e indústrias) e os consumidores cativos, que obrigatoriamente, utilizam os serviços da distribuidora de energia que atende o seu endereço.

Essa amostragem além de refletir em profundidade a complexidade das atividades do setor, é muito representativa para o estudo, que se propõe a analisar as relações entre empresas reguladas, as obrigações de prestação de serviço público e como ocorre, neste contexto, a inserção das normas regulatórias e as reações das empresas a estas normas.

Um fator facilitador para o encaminhamento das entrevistas junto à agência reguladora, foi o fato de a mesma já promover concursos para dissertações em diversas áreas de pesquisa do setor elétrico e, portanto, está receptiva a estudos de natureza acadêmica.

No que se refere à quantidade de entrevistas, devido à pesquisa apresentar alto grau de complexidade do campo e das relações entre os atores, não foi definida, *a priori*, uma meta para o número de entrevistas realizadas. No decorrer do estudo foi-se levantando a necessidade de se aprofundar em determinados assuntos e assim, procedeu-se às entrevistas.

Porém, no que se refere à seleção dos entrevistados, um dos pontos-chave nos estudos qualitativos, foram estabelecidos alguns critérios, entre eles o grau hierárquico ocupado nas entidades consideradas como atores relevantes do campo. Unanimemente, os entrevistados apresentavam nível gerencial, como pelo menos quatro anos de atuação na atual função ou ao em função semelhante dentro do campo organizacional do setor de energia elétrica, além de formação acadêmica de nível superior. Torna-se relevante estabelecer que os entrevistados, principalmente no caso da instituição a que pertencem ser empresa distribuidora de energia elétrica, não foram pertencentes todos da mesma instituição, neste caso foram entrevistados profissionais de cinco distribuidoras distintas.

Ainda para a definição dos entrevistados, procurou-se atender aos critérios de seleção sugeridos por Rubin e Rubin (1995) para quem os sujeitos selecionados devem: i) conhecer a arena cultural ou situação/experiência a ser estudada; ii) ter

¹⁵ Conforme ficou estabelecido na Lei 9.074/1995.

vontade de falar e; iii) ter diferentes perspectivas. Importante também registrar que outro critério para a escolha dos entrevistados foi a acessibilidade da entrevistadora que, especificamente no caso da agência reguladora, para acesso da entrevistadora, houve a necessidade de uma carta de apresentação, na qual foram apresentados os objetivos acadêmicos da pesquisa, um pedido de autorização para acesso aos entrevistados e, em linhas gerais, os assuntos abordados nas entrevistas.

Foram realizadas, no total, 19 entrevistas, contando com a participação de 11 empresas, entre os meses de dezembro de 2005 a maio de 2006, cujos perfis dos participantes são sintetizados no Quadro 3.

Número de entrevistados	Instituição do campo a que pertence	Função desempenhada no campo	Meio de realização
Entrevistado 1	Holding Geração/Distribuição	Gerente de Regulação	Presencial
Entrevistado 2	Holding Geração/Distribuição	Gerente de Regulação	Presencial
Entrevistado 3	Holding Geração/Distribuição	Gerente de Regulação	Presencial
Entrevistado 4	Holding Geração/Distribuição	Diretor de Regulação	Presencial
Entrevistado 5	Distribuição	Superintendente de Regulação	Presencial
Entrevistado 6	Distribuição	Gerente de Regulação	Por telefone
Entrevistado 7	Distribuição	Gerente de Regulação	Por telefone
Entrevistado 8	Distribuição	Superintendente de Regulação	Presencial
Entrevistado 9	Distribuição	Gerente de Regulação	Por telefone
Entrevistado 10	Distribuição	Superintendente de Regulação	Presencial
Entrevistado 11	Consumidor	Advogada	Por telefone
Entrevistado 12	Transmissão	Supervisores	Presencial
Entrevistado 13	Transmissão	Supervisores	Presencial
Entrevistado 14	Geração	Analista de Termelétricidade	Presencial
Entrevistado 15	Transmissão	Diretor	Presencial
Entrevistado 16	Órgão Regulador	Assessor de Superintendente	Por telefone
Entrevistado 17	Consumidor	Gerente de Energia	Presencial
Entrevistado 18	Distribuição	Diretor	Presencial
Entrevistado 19	Geração	Diretor	Presencial

Quadro 3 - Perfil dos entrevistados

Sobre as questões das entrevistas, Goldenberg (2000) alerta para o fato de que estas precisam estar relacionadas aos objetivos e de acordo com a revisão literária a que o estudo se propõe. Em particular, optou-se por perguntas focadas, pois o intuito era de obter o maior número de informações dada a escassez de tempo e a dificuldade em se manterem diversos contatos com os entrevistados. Ainda objetivando o tipo de entrevista focada, testou-se *a priori*, com alguns entrevistados selecionados da Neoenergia, o roteiro das questões, para avaliar a

compreensão das perguntas e o alcance esperado dos assuntos a serem abordados nas respostas.

Observados esses critérios, foi formulado um roteiro de perguntas focadas para auxiliar na condução das entrevistas. As perguntas foram desenvolvidas considerando todos os aspectos relevantes identificados na revisão bibliográfica.

A seguir, são colocadas as perguntas, assim como os objetivos a que elas se propunham revelar:

- a. No contexto institucional do setor elétrico brasileiro, o modelo regulatório é apropriado? Por quê?

Objetivo: Permitir apurar se os agentes-participantes conseguem identificar o contexto institucional do setor elétrico brasileiro e se conseguem perceber com clareza as funções de um modelo regulatório, neste contexto.

- b. Como você avalia o modelo de implantação do marco regulatório atual no setor elétrico? Como as empresas, que atuam no setor, vêm reagindo a esse modelo, há resistência?

Objetivo: Verificar se o sujeito-participante percebe uma evolução no processo de institucionalização da regulação, e principalmente na relação entre regulador e agente regulado e, em que sentido ela ocorre. Busca-se identificar, se ao longo do modelo de implementação das regras e leis, as empresas interferem ou resistem ao modelo.

- c. Na sua opinião, quais são as principais funções da agência reguladora que atua no setor elétrico brasileiro? E como você avalia a ANEEL ao desempenhar tais funções?

Objetivo: Avaliar se os sujeitos-participantes entendem o papel do principal agente do campo institucional do setor elétrico brasileiro, no modelo regulatório atual, a agência reguladora.

- d. Como você descreveria o papel e atuação do Estado no setor elétrico brasileiro? E sua relação com as demais empresas do setor?

Objetivo: Avaliar como os sujeitos participantes definem a relação e o papel do Estado dentro do campo organizacional do setor elétrico brasileiro.

- e. O Estado ainda detém participação acionária em algumas distribuidoras e geradoras de energia elétrica que atuam no setor, como você percebe a relação da ANEEL com essas empresas que ainda contam com a participação estatal? No seu ponto de vista, elas produzem “ruídos” no modelo regulatório do setor como um todo? E a relação entre essas empresas e as distribuidoras composta exclusivamente com capital privado?

Objetivo: Apurar como se dá a dinâmica das distribuidoras e geradoras que detém participação estatal, qual o grau de interferência ou ruído que elas produzem no campo tanto na relação com as demais empresas quanto na relação com o órgão regulador. Buscar identificar como a interação do Estado, através de suas participações, acaba influenciando a forma como as demais distribuidoras respondem ao modelo regulatório proposto.

- f. Como você percebe a relação entre as distribuidoras de energia e ANEEL? E como se processam as ações e reações das distribuidoras em resposta aos atos regulatórios que a agência impõe? Você considera que as distribuidoras, ao buscarem seus interesses e melhores resultados, tentam influenciar as decisões da agência reguladora?

Objetivo: Avaliar como os sujeitos-participantes percebem o comportamento das distribuidoras em sua interação com a Aneel e como estas interações colaboram com a forma que estas empresas respondem ao modelo regulatório proposto. Verificar como se processa nestas empresas este modelo a nível de definição de estratégia de atuação e posicionamento em relação ao órgão regulador. Essa pergunta também tem o intuito de avaliar se os sujeitos-participantes conseguem identificar as relações de poder e o isomorfismo que emanam das ações das distribuidoras em resposta ao processo de institucionalização, ou seja, em suas ações,

há uma preferência por interesses particulares em detrimento dos interesses regulatórios.

- g. Você consegue identificar na ação do regulador algumas características que não seja inerente a atividade reguladora, no sentido dela sofrer influência política? E influência dos interesses particulares das distribuidoras?

Objetivo: Apurar se os sujeitos-participante concordam que a agência reguladora sofre captura tanto por parte do Estado quanto por parte das demais empresas que atuam no setor.

- h. Especificamente em relação aos geradores e transmissores de energia e os consumidores, como se processam suas relações com as distribuidoras? E como a agência reguladora?

Objetivo: Apurar como as demais atores, que compõem o campo organizacional do setor elétrico, se comportam no ambiente regulado e em que sentido interagem e influenciam o processo de institucionalização das distribuidoras.

- i. Quais as sugestões de melhorias que poderiam ser implementadas para facilitar a relação entre a ANEEL e as distribuidoras que atuam no setor? Em sua opinião quais são os maiores obstáculos que o regime regulatório do setor elétrico enfrenta e como estes obstáculos podem ser superados?

Objetivo: Recolher sugestões de melhorias do regime regulatório que as distribuidoras atuam e, mais uma vez, repassar por alguns dos obstáculos que o modelo regulatório destas empresas enfrenta. Secundariamente, avaliando, no nível pessoal, como o sujeito-participante se posiciona em relação ao tema.

- j. Qual sua opinião sobre a provável evolução/desdobramento do modelo regulatório do setor elétrico brasileiro?

Objetivo: Tentar captar o sentimento dos sujeitos-participantes quanto a evolução do modelo regulatório sob o qual as organizações do setor elétrico atuam atualmente.

As entrevistas foram realizadas em encontros pessoais ou por telefone, com duração média de 30 a 40 minutos. As perguntas foram feitas de forma sequencial e todas as entrevistas foram gravadas em meio digital.

3.6

Tratamento e análise dos dados

Todas as entrevistas foram transcritas e inicialmente separadas de acordo com a organização a que o entrevistado pertencia. Em seguida, os comentários dos entrevistados foram classificados de acordo com os objetivos das perguntas que estavam inicialmente sendo investigados. Posteriormente, as organizações passaram a ser analisadas simultaneamente e os objetivos iniciais das perguntas foram re-agrupados em um número mais restrito de temas.

A classificação dos relatos dos entrevistados foi feita na tentativa de estruturar os resultados das entrevistas para que gerassem subsídios e conduzissem à conclusão da pergunta que a dissertação se propõe responder. Na análise resultante da aplicação do método descrito, foram identificadas as seguintes categorias: história do setor elétrico brasileiro; evolução do ambiente regulatório; principais atores do campo organizacional; a dinâmica do campo; institucionalização de regras; relações de poder.

Para cada categoria de análise produzida, acrescentaram-se, ao relato dos entrevistados, informações obtidas nos documentos disponíveis e, de forma complementar, percepções da própria pesquisadora, obtidas em sua atuação cotidiana no campo.

3.7

Limitações do método

O método científico utilizado tem algumas limitações, que não chegam a invalidar os resultados obtidos.

Dentre as limitações, a primeira se refere a ter-se adotado o método de estudo de caso que, conforme explicitado por Yin (1986), não permite que sejam construídas generalizações estatísticas sobre as conclusões da pesquisa, mas, que reconhece a possibilidade de algumas generalizações de natureza conceitual.

Outra limitação diz respeito às entrevistas que, em alguns casos, contaram com tempo reduzido, não permitindo um maior aprofundamento de alguns temas que poderiam ajudar a enriquecer as análises, forçando a pesquisadora a deter-se nos conteúdos previamente estabelecidos no roteiro de entrevistas. Esta limitação deveu-se, sobretudo à dificuldade de acesso e à falta de tempo dos entrevistados. Por este mesmo motivo, algumas entrevistas só se tornaram possíveis por telefone, o que reduziu a riqueza de detalhes propiciada pela interação presencial, na qual é possível captar também as expressões não verbais dos entrevistados.

Muitos dos entrevistados foram selecionados por julgamento pessoal da pesquisadora, o que se deu de acordo com o grau de experiência e função desempenhada no campo organizacional. Possivelmente, outros representantes do campo tivessem visão diferenciada dos selecionados para esta pesquisa.

Ressalta-se também o fato de que a pesquisa foi realizada em um período de tempo específico, num momento de consolidação do marco regulatório do setor elétrico. O estudo é restrito, em termos de não proporcionar uma avaliação da evolução do fenômeno. Contudo, muitos dos entrevistados conseguiram traçar paralelos sobre a evolução da institucionalização dessas organizações em relação ao ambiente regulado em que atuam e da própria atuação da ANEEL.

Por fim, ainda como delimitação do método, há que se observar que, tendo uma natureza qualitativa – descrições detalhadas das situações em que os indivíduos estão envolvidos -, os dados da pesquisa “não são padronizáveis como os dados quantitativos, obrigando o pesquisador a ter flexibilidade e criatividade no momento de coletá-los e analisá-los” (GOLDENBERG, 2000, p.53). Goldenberg alerta, ainda, para o fato de que o simples ato de seleção do objeto a ser analisado através de análise qualitativa já está impregnado de juízo de valor, e há que se ter em mente que o contexto da pesquisa, a orientação teórica, o momento sócio-histórico, a personalidade do pesquisador, influenciam o resultado da mesma.

4

Análise dos Resultados

Este capítulo apresenta os resultados do estudo obtidos por meio de cruzamento dos diferentes métodos utilizados, bem como as análises que embasaram as conclusões. Inicialmente, discorre-se sobre a história do campo e da própria evolução do modelo regulatório no qual o campo se insere. Em seguida, é feita uma análise das inter-relações e dos papéis variados desempenhados pelos atores que participam do campo, baseada nos dados obtidos nas entrevistas realizadas.

Posteriormente, a análise institucional mostrou-se útil para compreensão da dinâmica do campo que, inserido em um modelo regulado, influencia a forma como as distribuidoras de energia elétrica respondem a este modelo. Na análise das respostas dos entrevistados quanto à dinâmica do campo, buscou-se identificar os elementos institucionais e regulatórios que melhor caracterizam o comportamento organizacional das distribuidoras de energia elétrica.

Neste intuito, foram identificados alguns aspectos relevantes ao tema, extraídos da fala dos atores do campo, tais como, a estrutura e ferramentas organizacionais utilizadas na implementação do modelo regulatório pelas distribuidoras, e quais as conseqüências que já conseguem ser percebidas decorrentes desta implementação, com destaque para as relações de poder e o risco de captura da agência.

Por fim, são apresentadas avaliações, perspectivas e sugestões dos entrevistados para o aprimoramento do modelo regulatório pretendido para as empresas que atuam no setor elétrico brasileiro.

4.1

Evolução institucional do setor elétrico brasileiro

A eletricidade entrou no Brasil no final do século XIX, através da concessão de privilégio para a exploração da iluminação pública, dada pelo Imperador D. Pedro II a Thomas Edison. Em 1930, a potência instalada no Brasil

já atingia a cerca de 350 MW, em usinas hidroelétricas pertencentes a indústrias e a Prefeituras Municipais.

Após a Revolução de 1930, o investimento maciço em infra-estrutura e o irreversível modelo de industrialização justificaram a necessidade de uma legislação federal¹⁶ para o setor elétrico brasileiro. O marco no modelo de centralização da legislação sobre o setor foi a promulgação do Código de Águas que detalhou os critérios para exploração industrial das fontes hidrelétricas. Ainda nesta época, foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia, mais tarde substituído pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE-subordinado ao Ministério de Minas e Energia.

Durante aproximadamente quatro décadas, reinou sobre o setor elétrico brasileiro um modelo de monopólio estatal verticalizado, onde as empresas eram utilizadas pelo Governo Federal para atingir metas econômicas. Não havia mecanismos de incentivo à eficiência e, a expansão do sistema, também era definida de acordo com critérios políticos.

A partir do final da década de 1970, o setor de infra-estrutura entra em declínio com a crise de subinvestimentos das empresas estatais, ocasionada pela escassez de recursos disponíveis decorrente das crises do petróleo, bem como da necessidade de o Estado destinar maiores recursos ao controle do déficit orçamentário.

No que tange ao setor elétrico brasileiro, o fracasso do Estado como prestador de serviços de energia, se caracterizou no empobrecimento e decréscimo na capacidade elétrica do país, devido exatamente à interferência política sobre as empresas estatais do setor, à baixa produtividade, à equalização de preços em nível nacional e à prática de subsídios cruzados, as quais contribuíram significativamente para um quadro de ineficiência alocativa e técnica. Frente ao cenário desenhado, a Constituição de 1988 se apresentou como o ponto de partida para se compreender a mudança institucional observada no setor elétrico na última década.

Com o recurso legal já constituído, em 1990 foi criado o Programa Nacional de Desestatização (PND). O PND caracterizou-se pela "reprivatização" de empresas que haviam sido absorvidas pelo Estado, na maioria dos casos, em

¹⁶A legislação federal referida é a Constituição Federal de 1934.

função de dificuldades financeiras. De acordo com o entrevistado 1, se torna relevante dizer que, no setor elétrico, o programa de privatização começou exatamente pelas empresas de distribuição, tendo como principal justificativa o próprio mercado das distribuidoras estatais que se mostrava mais atrativo a potenciais investidores.

Mas, e ainda segundo este entrevistado, o que de fato motivara as privatizações das distribuidoras, fora a diminuição do risco de crédito das empresas geradoras, cujas receitas dependiam dos pagamentos das distribuidoras para que, na seqüência, uma vez valorizados os ativos de geração, fossem elas também, posteriormente, privatizadas.

Importante ainda frisar que, durante a implantação do PND, e conforme ressaltado pelo entrevistado 1, grande parte das empresas distribuidoras que foram privatizadas ainda não contavam com a presença do marco regulatório pretendido para o setor que, somente começou a ser implantado a partir de 1996, com a contratação, pelo Governo Federal, de um consórcio de consultorias, que ficara responsável pela sua elaboração.

O modelo de reformulação institucional foi iniciado, mas não concluído. Cerca de 80% da distribuição de energia elétrica, que antes pertencia aos governos estaduais, passou para as mãos da iniciativa privada, enquanto que, 80% da capacidade instalada de geração permaneceu sob o controle das estatais federais.

Na prática, o que se verificou foi uma forte pressão política contra a desestatização das empresas federais, e uma descontinuidade na implantação do novo modelo regulatório que convergiram para uma brusca queda dos investimentos e possibilitaram que acontecesse, entre junho de 2001 e fevereiro de 2002, um racionamento de energia elétrica de proporções nacionais.

Com o advento do Governo Lula, o modelo de privatização foi interrompido, e atualmente, empresas estaduais e agentes privados competem, via leilões de compra energia, o que tende a ocasionar distorções não desprezíveis. Não é raro na política atual, o Estado ver-se na dupla função de autoridade reguladora e agente regulado, o que vem ocasionando conflitos de interesse e incrementa o risco institucional e regulatório no setor.

Ainda sob o governo de Lula, e, entendendo que o racionamento decorreu do modelo institucional definido para a atuação da indústria de energia, foi divulgado documento intitulado: “Proposta de Modelo Institucional do Setor

Elétrico”. A proposta apresentada priorizava um modelo de livre concorrência, que voltava suas atenções para os produtores independentes e consumidores livres. Contudo, o efeito foi contrário ao esperado. Como consequência da introdução destes novos agentes, no curto prazo, aumentou-se a complexidade das regras, o que, por sua vez, fez aumentar as incertezas para os investidores. As consequências deste cenário já podem ser verificadas, atualmente, em um aumento dos custos setoriais e, refletindo na redução dos investimentos privados do setor.

Em vista do cenário apresentado, foi quase uma unanimidade entre os entrevistados a visão de que o modelo atual reproduz nas distribuidoras de energia elétrica as condições de elevação de risco, já verificados num passado não muito longínquo, devido às falhas na implementação do modelo institucional vislumbrado para o setor e na definição do papel dos atores. Em última análise, alguns temem a possibilidade de vir a ocorrer um novo racionamento de energia, em decorrência da ausência de uma regulação eficaz que garanta a sustentabilidade do modelo institucional proposto, e que, conseqüentemente, afugente novos investimentos e facilite a captura¹⁷ da agência reguladora.

De forma a resumir esta breve história de evolução do setor elétrico brasileiro, destaca-se a fala do entrevistado 11:

“A partir da década de 80, o Governo Brasileiro passou a adotar modelos liberais para alguns setores de infra-estrutura, passando a dar mais ênfase nas forças de mercado. Com o advento do Governo Fernando Henrique este movimento se concretizou com as primeiras privatizações do setor elétrico: a Light, no Rio de Janeiro e Escelsa, no Espírito Santo e, a criação do MAE – Mercado Atacadista de Energia. (...) Anos mais tarde, o modelo liberal mostrou-se equivocado levando o país ao racionamento de energia. Frente a crise, o Governo da oposição vitorioso na eleição de 2002, resolveu pelo retorno ao modelo de maior centralização e planejamento.”

¹⁷Captura da agência reguladora conforme definido por Margarete Fagundes (apud Marshall e Souto, 2002) no referencial teórico.

4.1.1

Evolução do modelo regulatório no setor elétrico brasileiro

A Constituição de 1988 passou a ser vista como um marco legal da democratização e desestatização dos setores de infra-estrutura do país, mas ainda não pode ser considerado como marco inicial do modelo de institucionalização do ambiente regulatório no setor elétrico brasileiro. Não se pode negar que, apesar da regulação do setor ter sido implementada anos adiante, a Constituição de 1988 foi capaz de introduzir o embrião do futuro desmembramento dessas competências nos ordenamentos setoriais regulatórios, uma vez que delegou o poder-dever fiscalizatório, normativo, planejador e sancionador, às agências reguladoras, dentre as quais se destaca a ANEEL.

Também a Constituição de 1988 foi responsável por assegurar às distribuidoras de energia elétrica a natureza de serviço público, cuja exploração é possível pela iniciativa privada, através dos institutos da concessão. Como concessionárias prestadoras de serviço público, as distribuidoras devem obediência aos princípios gerais da regulação do setor, os quais se destacam:

- **continuidade e regularidade** na prestação do serviço de distribuição de energia,
- **igualdade ou uniformidade** da entrega de energia de acordo com os padrões de qualidade estabelecidos pela ANEEL,
- **generalidade e universalidade** da distribuição da energia, fornecendo o insumo de forma indistinta a todas as localidades,
- **obrigatoriedade** de fornecimento a todos os consumidores circunscritos em sua área de concessão,
- **modicidade tarifária** perseguida através de custos que mantenham o equilíbrio econômico-financeiro da empresa e garanta o fornecimento eficiente de energia,
- **participação dos usuários** através de seus depoimentos e reclamações buscando assim aprimorar a qualidade dos serviços prestados,

- **eficiência** no fornecimento de energia e adaptação constante as melhores práticas e tecnologias,
- **responsabilidade** socioeconômico com seus consumidores, funcionários e, perante a ANEEL.

Somente alguns anos após a promulgação da nova Constituição, foi desencadeado o modelo de privatização das primeiras empresas de distribuição de energia e, em 1995 foi lançado o RESEB – Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro, considerado o marco inicial do regime regulatório para o setor.

Através do RESEB e, com a promulgação da Lei nº 9.074/1995, passou-se a perseguir um modelo para a indústria de energia elétrica nacional desverticalizado, com competição na geração e comercialização e forte regulamentação nas atividades de distribuição e transmissão de energia. O projeto foi responsável pela institucionalização da estrutura regulatória para atuação do setor elétrico brasileiro: com a implantação da ANEEL, do Operador Nacional do Sistema (ONS) e do conceito do livre acesso de terceiros às linhas de distribuição e transmissão. Também o RESEB estabeleceu que a definição da política setorial permaneceria na órbita do Ministério de Minas e Energia, com a participação do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.

Uma inovação que merece destaque, advinda da nova legislação, foi a previsão da livre-concorrência na geração e comercialização de energia elétrica, introduzindo a competição em segmentos da cadeia produtiva onde a pluralidade de agentes econômicos veio a se tornar viável com o desenvolvimento tecnológico. Atualmente, o ordenamento setorial elétrico distingue com bastante nitidez as etapas de geração, transmissão, distribuição e comercialização, reconhecendo a possibilidade de funcionamento em regime concorrencial da primeira e da última, ao passo que, até o momento, a transmissão e a distribuição, pela sua própria natureza, seguem sendo monopólios naturais.

A partir de 2003, o modelo regulatório sofreu algumas grandes alterações, em especial a relativização do monopólio natural do setor, através da liberalização da comercialização em um mercado livre de energia para um grupo específico de

consumidores, os consumidores livres¹⁸. Os princípios básicos¹⁹ para um novo arranjo institucional adequado para o setor elétrico constam do documento “Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico” e são relacionadas a seguir:

- modicidade tarifária, principalmente obtida através da modificação no modelo de licitação da concessão do serviço público de geração;
- continuidade e qualidade da prestação dos serviços;
- universalização do acesso e uso dos serviços de eletricidade.

Além dos princípios básicos, para a implementação da Proposta, deveriam ser observados também, os seguintes pressupostos:

- respeitar os contratos existentes;
- minimizar os custos de transação durante o período de implantação;
- não criar pressões tarifárias adicionais para o consumidor;
- criar um ambiente propício à retomada dos investimentos;
- implantar, de forma gradual, o modelo proposto.

Especialistas que atuam no setor elétrico não pouparam críticas em relação às mudanças institucionais propostas pelo novo modelo, principalmente em relação ao caráter fundamental e decisivo que fora alocado ao planejamento e ao fortalecimento do sistema regulatório, o qual prevê a descentralização das ações das agências.

As alterações constantes no modelo regulatório do setor elétrico também recebem críticas de Bandeira (2003) que acrescenta que a transição de um modelo de indústria de energia elétrica para outro exige o desenvolvimento de instrumentos legais, comerciais e principalmente institucionais específicos, o que implica um aumento significativo de custos para a sociedade. Segundo este autor, tais custos só se justificam pela percepção de que a mudança possibilitará maior eficiência na utilização dos recursos que, em última análise, resultará em menor custo da energia elétrica para os consumidores.

¹⁸ Consumidor livre é aquele que, atendido em qualquer tensão, tenha exercido a opção de compra de energia elétrica, conforme as condições previstas nos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 Decreto n. 5.163, de 30 julho de 2004. Fábricas, shoppings, indústrias que estão enquadrados nesta categoria podem hoje escolher de quem comprar energia.

¹⁹ por intermédio da Resolução CNPE nº 5/2003.

Ainda segundo Bandeira (2003), diferentemente dos rumos dados ao modelo regulatório do setor elétrico brasileiro, uma proposta de modelo deve buscar mecanismos que, observados os padrões de qualidade e confiabilidade estabelecidos, garantam:

- a otimização dos investimentos, isto é, que os agentes alocarão seus recursos na implantação dos empreendimentos que apresentem a melhor relação custo/benefício.;
- estabelecimento de um sinal de preços que incentive o uso racional de energia pelos consumidores, evitando desperdícios;
- clareza de papéis das instituições envolvidas na implantação das mudanças estabelecidas no marco legal e a transparência dos atos destas instituições.

4.2

Principais atores do campo organizacional

Após apresentação de breve histórico do setor elétrico brasileiro e da evolução do ambiente regulatório no qual o setor se insere, para entender o fenômeno da institucionalização nas distribuidoras, também é relevante analisar os principais atores do campo organizacional. Além de ser um objetivo secundário do presente estudo, entender os valores e inter-relações entre os principais atores do campo será útil para compreender como esta dinâmica influencia o processo de institucionalização do campo, justificando até mesmo a estratégia de resposta das concessionárias distribuidoras de energia ao regime regulatório proposto.

Como afirma Selznick (*apud* CARVALHO e VIEIRA, 2003), um dos principais objetivos envolvidos na abordagem institucional seria o de descobrir os valores que os principais atores sociais compartilham no campo, e como estes são utilizados na montagem de suas estratégias e de seus interesses.

Nas entrevistas realizadas, buscou-se colher informações de como cada ator percebe o seu papel no campo organizacional e, como percebe o papel dos demais, através de críticas e avaliando o seu desempenho, bem como propondo melhorias. A partir da percepção obtida nas entrevistas, dos papéis desempenhados por cada ator, foi possível analisar como eles, através de seus valores e inter-relações, afetam a forma com as distribuidoras respondem ao

modelo regulatório proposto para o setor elétrico brasileiro. Conforme grau de importância dado pelos entrevistados e, demonstrado na Figura 3, os principais atores analisados foram: ANEEL, Estado e as próprias distribuidoras de energia elétrica.

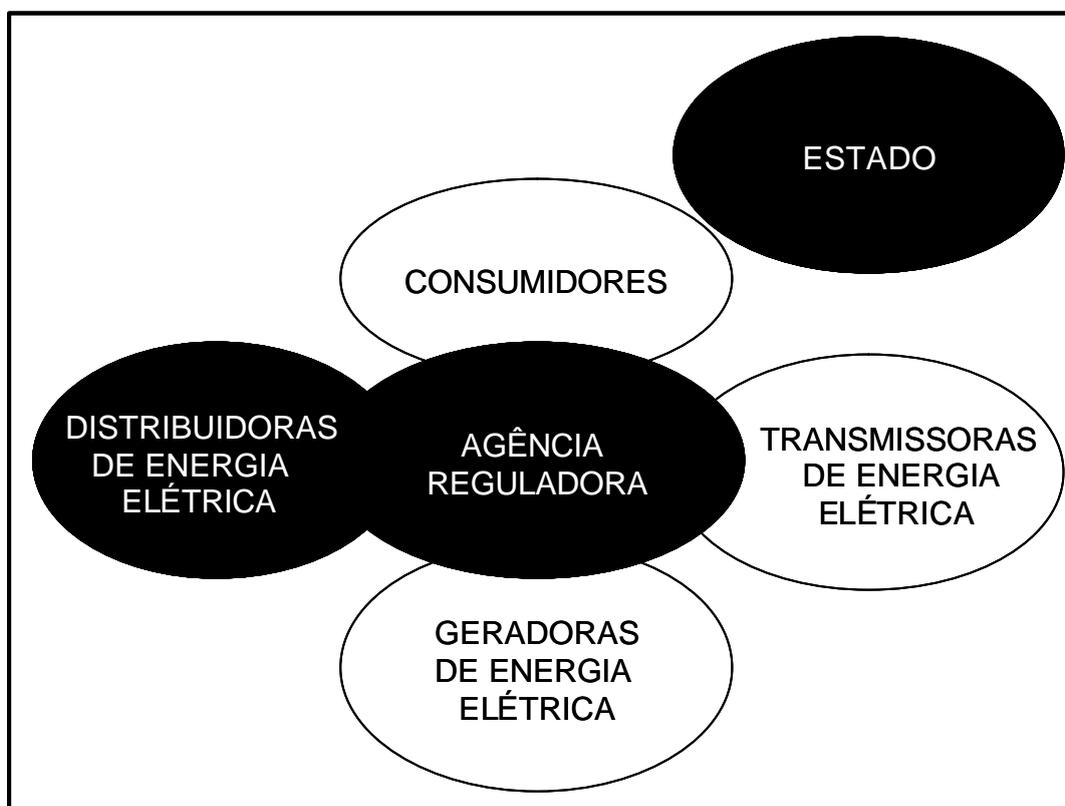


Figura 3 – Principais atores citados nas entrevistas

Uma ressalva deve ser feita à inserção do Estado nesta análise. Conforme se pode verificar, apesar de o Estado não constar diretamente entre os atores que compõe o campo organizacional do setor elétrico brasileiro, sua presença se justifica tanto através de autores como Fligstein (1991) que, ressalta a importância da influência que o Estado pode exercer sobre campos institucionalizados quanto, devido à constante citação que esta entidade teve durante grande parte das entrevistas, justificando até mesmo as perguntas especialmente endereçadas às suas relações e ações sobre as distribuidoras no processo de assimilação dos conceitos regulatórios propostos para o setor.

4.2.1

O papel da ANEEL

A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL é percebida pelos entrevistados como o órgão expeditor das normas regulatórias, responsável por manter o equilíbrio entre a justa remuneração do capital dos investidores nas empresas que atuam no setor e por proporcionar o abastecimento, de maneira eficiente, de energia elétrica.

Nas entrevistas, a ANEEL foi considerada o “ator central” do campo organizacional do setor elétrico brasileiro, exatamente por ser o órgão responsável pela implantação do modelo regulatório atual do setor, e assim orientar a atuação dos demais atores do campo. Em função da relevância de seu papel no campo e pelo próprio reconhecimento dos entrevistados, justificou-se constar entre as perguntas deste estudo, uma avaliação da percepção do papel e do desempenho desta instituição.

Segundo o entrevistado 9, o papel desempenhado pela ANEEL pode ser resumido da seguinte forma:

“O papel desempenhado pela ANEEL, como agente regulador deve ser o de influenciar as distribuidoras no sentido de garantir a eficiência na prestação dos serviços, sua qualidade, impor regras no relacionamento com seus usuários, etc, mas não deve intervir diretamente na gestão dessas empresas, apenas fixar metas e fiscalizar seus serviços.”

Comprovou-se, através das entrevistas, uma boa compreensão das principais funções que desempenha a agência reguladora. Os atores comprovadamente entendem, conforme a própria Teoria Econômica da Regulação persegue, a sua função de agente mediador de interesses:

“...Cabe à Agência Reguladora emular condições de equilíbrio entre União, agentes e consumidores através de regras e da fiscalização do cumprimento delas.” (entrevistado 14)

“Apesar de ter sido criada como órgão independente, a ANEEL se insere numa rede intensa de relações: interage, simultaneamente, com as empresas distribuidoras que levam a energia aos consumidores, com os próprios consumidores, com o Poder Executivo e com o Congresso Nacional.” (entrevistado 16)

“As funções da ANEEL se inserem entre as desempenhadas por uma agência reguladora em um setor em que as empresas atuam em monopólio natural, cabendo, portanto a ela tentar simular condições de concorrência, possibilitando assim, uma forma mais equilibrada dos ganhos. É da natureza das empresas buscar sempre o ganho máximo cabe a Agência acompanhar a evolução das suas atividades e limitar seus lucros extraordinários.” (entrevistado 11)

Especialmente, o entrevistado 15, pertencente à ANEEL, ressalta, em sua entrevista, a importância de se prover a agência reguladora de investimentos em competência e infra-estrutura para que fique assegurada a sua condição de autonomia:

“Para o bom funcionamento do modelo, e de seus participantes, em particular a ANEEL, deve-se dispor de recursos, humanos e materiais, suficientes e adequados, para o desempenho de suas funções. (...) Considerando a longa maturação, o volume de investimentos requeridos e a complexidade inerente aos projetos no setor elétrico, é fundamental a garantia da continuidade e qualidade técnica dos funcionários da ANEEL.”

Além das características ressaltadas, mais adiante, será analisado um aspecto apontado, por alguns entrevistados, acerca das interferências sobre o modelo de atuação da ANEEL, o que confirma a presença de um elemento apontado pela Teoria Institucional como fundamental para que se compreenda o processo de institucionalização de um campo organizacional: as relações de poder. Este aspecto se mostra importante para a investigação que o estudo se propõe e, será enfatizado quando da análise da dinâmica do campo organizacional.

4.2.2

O papel do Estado

O Estado, representado pelo Ministério de Minas e Energia - MME, exerce a função de ser o responsável pela criação de políticas de planejamento e principais diretrizes para o setor elétrico brasileiro. Conforme definido anteriormente neste estudo, dado que o setor elétrico está sendo regido por regime regulatório, imputa-se ao Estado uma atuação apenas indireta, uma vez que, através da Constituição de 1988, ele delegou seus poderes de normatização e fiscalização para a agência reguladora.

Quando atuando em políticas de planejamento, o Estado repassa através do MME, as principais diretrizes de expansão da demanda e oferta do setor, cabendo à ANEEL buscar implementá-las através das licitações de oferta de energia que proporciona, regulando os montantes anuais de investimentos das distribuidoras,

entre outras práticas. Em vista desta atuação indireta no campo organizacional, estava prevista para o Estado, no modelo regulatório proposto, a função de agente externo, ou fator ambiental.

Em linha com a visão de uma entidade que atua de forma indireta sobre o campo organizacional do setor elétrico brasileiro e, segundo apurado pelo institucionalista Fligstein (1991), o Estado deve ser considerado uma organização que interage como as demais organizações sendo que, a distinção que deve ser feita entre as ações do Estado e as ações de outras organizações num dado campo organizacional é que o Estado pode impor as regras do jogo para qualquer campo organizacional, mesmo não sendo um participante direto dele.

Por outro lado, como pode ser verificado em alguns trechos destacados das entrevistas, devido à interrupção do processo de privatização das organizações do setor elétrico, o mesmo Estado, contrariamente ao que o modelo regulatório preconiza, ainda exerce, de forma direta, atuação no campo organizacional através de participação acionária em algumas empresas que operam no setor.

A participação do Estado, através da atuação em empresas que atuam no campo organizacional do setor elétrico, como exposto pela Teoria Institucional, distorce as relações entre os atores, e fortalece as relações de poder, conforme se verá mais adiante no item 4.5.

De forma a adiantar o que será melhor detalhado a seguir, as distorções geradas pelo ator Estado são, sem dúvida, responsáveis por grande parte das influências negativas atualmente verificadas na forma como as distribuidoras respondem ao modelo regulatório vigente.

O papel do Estado, como acima descrito e conforme sentimentos dos próprios entrevistados, pode ser assim definido:

“No Brasil, adotam-se políticas de ”governo”. (...) Posso melhor me explicar, no setor elétrico, por exemplo no atual governo, atuando através de suas distribuidoras ou escolhendo a diretoria da ANEEL, altera constantemente as regras de atuação do setor. (...) As organizações do setor reagem de forma a dar contribuições para melhorias, mas têm a ciência de que só serão aceitas as sugestões se o Governo julgar politicamente conveniente.” (entrevistado 11)

“O que a Constituição estabeleceu não se verifica na prática. (...) É muito diferente de outras partes do mundo, onde o nível de independência da agência reguladora é total, no Brasil ainda é muito comum a utilização destes setores para reafirmação de estratégias políticas, que não necessariamente atendam a investidores e consumidores. Na Noruega, por exemplo, a agência reguladora tem

sua sede no mesmo prédio do Ministério e de forma alguma há interferências.” (entrevistado 17)

4.2.3

O papel das distribuidoras de energia elétrica

As concessionárias distribuidoras de energia elétrica têm como principal função a entrega de energia aos consumidores em área pré-definida nas concessões e, são representadas por empresas que apresentam tanto participação estatal quanto privada. Devido à prestação de serviço público, as distribuidoras têm sua atuação e o retorno de seus investimentos restritos, principalmente através das imposições do ator principal, a ANEEL.

Durante as entrevistas, ficou comprovado que os atores têm uma satisfatória compreensão, tanto do papel quanto da inserção das distribuidoras no campo. O bom entendimento dos valores e das funções desempenhadas pelas distribuidoras de energia é, sem dúvida, um fator decisivo para se chegar à resposta principal do presente estudo que é: como se produzem, nas interações das distribuidoras com os demais atores do campo, instrumentos ou reações de resposta destas empresas ao modelo regulatório vigente?

Na análise da resposta dos entrevistados, destacaram-se os seguintes trechos quanto à compreensão do papel desempenhado pelas distribuidoras de energia elétrica:

“O sistema elétrico brasileiro, no que tange a distribuição de energia, é composto por empresas estatais, privadas e cooperativas regionais, onde a sofisticação do mercado consumidor e a importância do setor como vetor de geração de riqueza do país, tem levado cada vez mais estas empresas a se tornarem o centro das discussões quanto ao seu papel no setor elétrico brasileiro.” (entrevistado 1)

“Hoje, grande parte das distribuidoras de energia elétrica atuam sobre regime de concessão regulado pela ANEEL, que por sua vez estabeleceu diversos padrões de produtividade. (...) Internamente, e por experiência própria, o que se pode observar é que estas organizações conseguem absorver grande parte das medidas regulatórias impostas, através de área específica que calcula e acompanha a evolução dos riscos regulatórios e se associando a ABRADDEE, ABCE, etc....” (entrevistado 2)

“As distribuidoras de energia, muitas vezes, têm sua atividade confundida com a de geração de energia elétrica, quando na verdade ela é responsável somente pela conexão, através do fio, entre o gerador, que deve se ressaltar atua em regime

concorrencial, até o consumidor final. (...) Mas, exatamente por ser a interface com o consumidor, resta a distribuidora gerenciar este relacionamento com o público, atendendo sempre os critérios da ANEEL.” (entrevistado 5)

“...A distribuidora terá sempre o incentivo a se apoderar de todo excesso de lucro gerado pelo monopólio, cabendo a ANEEL estabelecer, na revisão e reajuste tarifário, formas de redistribuir estes ganhos.” (entrevistado 3)

“As distribuidoras de energia elétrica, pela natureza de monopólio natural, tem sua atividade altamente regulada pela ANEEL.” (entrevistado 13)

4.3

Dinâmica do campo organizacional

De acordo com os preceitos do neo-institucionalismo defendidos por DiMaggio e Powell (1991), entender o modelo de estruturação e dinâmica do campo organizacional constitui uma etapa importante da análise de um setor.

Para tanto, e de acordo com os indicadores de estruturação de campos organizacionais elaborados por estes autores, os resultados colhidos nas entrevistas demonstram que há entre os atores, uma consciência mútua de estarem envolvidos em um empreendimento comum, da importância da interação com os demais atores e do modelo de institucionalização que decorre dessas interações.

A percepção geral obtida nas entrevistas é de que as interações entre a ANEEL e distribuidoras de energia elétrica se dão de forma bastante intensa e não ocorrem em um único sentido, ou seja, a institucionalização no campo organizacional do setor elétrico brasileiro não ocorre somente a partir das regras ou quesitos de qualidade impostos pela ANEEL para estas empresas. Muitos têm consciência do modelo dinâmico e em mão-dupla, como vislumbrado no próprio modelo institucional, e cuja concepção já fora moldada para suportar estas relações.

Mais especificamente, sobre a análise da dinâmica do campo organizacional, remonta-se novamente à estruturação do campo do setor elétrico brasileiro que, antes mesmo do seu principal ator, a ANEEL ser instituído, já apresentava parte das concessionárias distribuidoras privatizadas. Diante deste cenário, a agência reguladora já precisou “nascer” tendo conhecimento geral das

práticas e principais características das empresas que atuavam anteriormente no campo.

Em decorrência desta estruturação peculiar do campo organizacional, todo o modelo de regulamentação das distribuidoras, como o estabelecimento das tarifas, fixação de metas de universalização da prestação do serviço de distribuição de energia e fiscalização de indicadores de qualidade, é iniciado a partir das próprias distribuidoras, com o envio de informações sobre suas ações para a ANEEL. Depois de analisá-las a ANEEL formula uma proposta inicial de um sistema de regras que, na seqüência, é submetido, através de consultas e audiências, à apreciação de todos os atores do campo: concessionárias, consumidores e sociedade em geral. A partir desta interação entre os atores acaba, ao final do processo, sendo gerados os subsídios e complementações necessárias para a implantação do modelo regulatório das distribuidoras de energia elétrica.

Como fora descrito, e de forma particular ao setor elétrico, as distribuidoras colaboram de forma ativa com a formulação das regras do atual modelo e se utilizam, para tanto, das práticas da recursividade, o que acaba por gerar no modelo institucional do setor um mecanismo particular de aperfeiçoamento do sistema regulatório vigente.

Esta visão, sobre a natureza participativa na dinâmica do campo organizacional, como um aspecto que viabiliza a construção do processo de regulação, pode ser observado nos seguintes relatos dos entrevistados:

“(...) creio que se trata do único setor em que efetivamente o modelo de regulação se dá de forma participativa, através de audiências públicas transmitidas ao vivo e consultas para a consolidação de contribuições para os atos regulamentares a serem publicados. O importante para as empresas é que elas estejam bem estruturadas para poderem realmente colaborar da forma mais intensa possível com todo este modelo.” (entrevistado 10)

“Sinto, e talvez seja mais do que um simples sentimento, mas mais uma constatação que, depois do episódio do racionamento de 2002, as organizações intensificaram as discussões e cobranças junto ao regulador de mudanças e aperfeiçoamento do modelo institucional para um melhor encaminhamento e desempenho do setor elétrico.” (entrevistado 9)

“Ainda que a relação da concessionária e da ANEEL estejam baseadas em princípios legais, ocorre uma interação muito grande entre a área de regulação destas empresas e a própria agência no sentido de que regras estabelecidas não sejam impostas de fora para dentro, mas que consigam ser absorvidas e

gerenciadas de uma forma o menos agressiva possível dentro das empresas.” (entrevistado 5)

Mas, como também não poderia deixar de ser, na dinâmica do campo organizacional do setor elétrico brasileiro, algumas críticas quanto ao compartilhamento de uma estrutura de valores, valem a pena serem ressaltadas. A princípio, as críticas que se destacaram das entrevistas realizadas se voltam principalmente para a ANEEL e suas ações. A maioria dos entrevistados ressalta a falta de critérios nas imposições regulatórias da ANEEL sobre os demais atores do campo o que, por conseqüência, vem provocando desbalanceamentos na sua própria dinâmica:

“As imposições da ANEEL têm sido um pouco voláteis, com decisões por vezes arbitrárias, gerando uma relação muito conturbada com os demais agentes do setor. (...) Se por um lado o Estado busca infiltrar-se na agência, por outro lado, as associações defendem interesses dos seus representados, ABRADDEE dos distribuidores, ABRACE dos consumidores, ABRAGE dos geradores, mas falta uma união em direção ao todo, que é uma regulação mais adequada para todo o setor elétrico brasileiro.” (entrevistado 3)

“Eu realmente me questiono se todas as empresas distribuidoras deveriam seguir os padrões de condutas e regras estabelecidos pela ANEEL. Acredito que em um sistema desregulamentado, ou com uma regulação “mais fraca”, algumas distribuidoras poderiam vir a ser mais eficientes pois, a própria competição acabaria por estabelecer padrões de desempenho e qualidade. (...) A questão do estabelecimento de padrões a serem aplicados para realidade de empresas que operam sob realidades tão diferentes é muito importante (...) uma distribuidora em São Paulo deveria investir em padrões de qualidade e modelo de gestão muito mais sofisticados do que uma distribuidora que opera na região Nordeste, você não acha?” (entrevistado 16)

“O modelo regulatório do setor elétrico, ainda hoje, dá seus primeiros passos. Citando o exemplo da CELPE, a distribuidora tem o respaldo técnico e legal do órgão regulador caso seu equilíbrio econômico-financeiro seja comprometido. Existem regras pré-determinadas para definição da tarifa a ser praticada, mas, neste caso, decisões políticas, a princípio, se sobrepuseram sobre as premissas técnicas e uma liminar bloqueou o aumento das tarifas da empresa. Ao final do modelo, a ANEEL se pronunciou a favor da CELPE na ação judicial movida pelo Ministério Público.” (entrevistado 9)

“Não são raros os casos em que geradores e distribuidoras apresentam interesses conflitantes, o caso clássico é a questão da absorção da inadimplência dos consumidores que o modelo regulatório determinou que seja arcada pela empresa distribuidora de energia, o que dificulta ainda mais a imposição do próprio modelo.” (entrevistado 16)

Também na forma de crítica, alguns entrevistados conseguiram apontar algumas conseqüências negativas decorrentes da dinâmica organizacional que ocorre entre as distribuidoras e demais atores. Dentre as conseqüências apontadas, destacam-se as causadas pelo isomorfismo institucional que, por vezes, restringe a própria dinâmica do campo.

Conforme citado no referencial teórico, o isomorfismo institucional é abordado por DiMaggio & Powell (1991) e, decorre em particular, da interferência de três mecanismos básicos: coercivo, mimético e normativo que, embora envolvam processos separados, podem operar simultaneamente.

De acordo com estes autores, o isomorfismo é vantajoso para as organizações, pois a similaridade facilita as transações interorganizacionais e favorece o seu funcionamento interno, pela incorporação de regras socialmente aceitas.

Na tentativa de estabelecer quais os mecanismos do isomorfismo que podem ser aplicados ao campo organizacional do setor elétrico brasileiro, destacou-se, na análise, o isomorfismo coercivo. Conforme definido por DiMaggio & Powell (1991), o isomorfismo coercivo é resultado de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações e expectativas da sociedade que, diante de um contexto legal compartilhado, acabam levando as organizações a adotar estratégias similares.

A identificação do isomorfismo coercivo no campo organizacional do setor elétrico, contrariou as expectativas, uma vez que se esperava que as entrevistas conseguissem captar mais claramente o isomorfismo normativo, uma vez que as distribuidoras operaram em um sistema de compartilhamento de normas e valores.

Comprovadamente, o isomorfismo coercivo, conforme descrito pelo entrevistado 1, é percebido nas distribuidoras através da adoção de padrões de comportamento devido às pressões sociais: dos consumidores, em vista das tarifas de energia; do Governo, em vista de metas inflacionárias e fiscais; da agência reguladora, em vistas das fiscalizações e das geradoras e transmissoras em vista do mercado consumidor. O relato apresentado a seguir ilustra esta percepção sobre a predominância do isomorfismo coercivo no campo:

“O discurso das distribuidoras é sempre muito parecido, se você tirar as peculiaridades de cada mercado, as questões macros são trazidas a ANEEL sempre no mesmo tom. (...) A área gerencial das grandes distribuidoras se relacionam muito bem e isso faz parte do plano estratégico para resistir a certas pressões populares e governamentais.”

Os padrões de comportamento adotados, traduzidos no isomorfismo coercivo se manifestam nas ações das concessionárias distribuidoras que começam a adotar estratégias similares, no seu relacionamento com a agência, na distinção dos consumidores, no relacionamento com seus fornecedores e, na atuação através das associações setoriais que as representam.

Em outra entrevista, um relato conseguiu exemplificar, de maneira muito clara, o isomorfismo presente no setor elétrico brasileiro. Segundo o entrevistado 18, é comum, as distribuidoras adotarem um padrão de reação a imposição de nova regulamentação emitida pela ANEEL, citando o fenômeno da inércia regulatória. Segundo este entrevistado, deve-se compreender como inércia regulatória, o padrão de comportamento adotado voluntariamente pelas empresas para retardar a imposição de uma nova regra pelo órgão regulador e seus efeitos sobre as demais áreas das empresas, as quais devem alterar sua gestão para passarem a atuar em conformidade com tal regra. Geralmente a inércia regulatória se consolida através das manifestações encaminhadas pelas distribuidoras para as audiências públicas ou em caso mais extremos, através de ações judiciais contra determinados atos da ANEEL. Essa inércia regulatória, ou seja, a resistência a adaptar-se a um novo padrão de conduta regulatória, funciona como um mecanismo de defesa das organizações, muito utilizado em campos com práticas institucionalizadas.

Também, em relação ao isomorfismo, há que se destacar a opinião pessoal da própria pesquisadora. Em função de uma característica particular da atuação das empresas distribuidoras, o fato do seu mercado consumidor ser cativo, há uma tendência natural da persistência do isomorfismo entre estas empresas ou, dito de outra forma, uma vez que as distribuidoras têm seu mercado consumidor definido e limitado pela área de concessão, entendem que não competem diretamente por consumidores, contando assim, com um incentivo adicional para compartilhar suas práticas de gestão e estruturas que, em última análise, proporcionam a essas

empresas ganhos de eficiência e sinergia e, com o tempo, as farão mais resistentes a novas imposições regulatórias.

Se por um lado, as entrevistas capturaram críticas ao isomorfismo institucional, por outro, é importante mencionar que, em uma das entrevistas, foi possível apurar uma sugestão importante para a melhoria do relacionamento entre a ANEEL e as distribuidoras e que poderia ajudar a coibir a estratégia de adoção de um padrão de comportamento por parte destas empresas:

“Deveria haver, na escolha da diretoria da ANEEL, um membro indicado pelos agentes, ou seja, na indicação dos 4 diretores (excluindo o Diretor Presidente), dois deveriam ser indicados pelas organizações e não apenas pelo poder público, que muitas vezes realizam indicações políticas, prejudicando a harmonia institucional da agência e do setor como um todo.” (entrevistado 3)

Frente aos sentimentos captados nas entrevistas, o que se pode concluir é que a dinâmica do campo organizacional do setor elétrico, em especial das distribuidoras, apresenta alguns mecanismos organizacionais que ajudam a explicar o comportamento destas empresas perante o modelo regulatório vigente. Através da análise realizada, se confirmou a presença de mecanismos comuns a campos institucionalizados, como o isomorfismo institucional.

No próximo item, é feita uma análise final da dinâmica do campo, buscando identificar outros elementos institucionais e regulatórios que caracterizam o campo do setor elétrico e, confirmar as influências – positivas ou negativas – dos atores sob as respostas das distribuidoras perante o modelo regulatório, para que, ao final do estudo, possam ser sugeridas eventuais correções a serem implantadas e ainda o possível desdobramento deste fenômeno.

4.4

Institucionalização das regras

Os resultados demonstram que os atores do campo organizacional entendem parcialmente a institucionalização do modelo de regulação do setor elétrico brasileiro.

O conceito atribuído pelos entrevistados ao processo de absorção e compreensão das regras não é percebido como algo que permeie todas as ações e

atividades desempenhadas pelas distribuidoras de energia elétrica. Através das entrevistas, ficou comprovado que a regulação ainda é percebida como sendo desassociada, ou só parcialmente integrada à atividade principal de distribuição de energia. Muitos entendem que o modelo regulatório corre paralelamente aos objetivos dessas organizações.

Em vista desta percepção, a conclusão que se chega é que o modelo regulatório não é unanimemente compreendido como dinâmico e associado, em que regras são emitidas, absorvidas, colocadas em prática e aprimoradas, de forma a delinear a atuação das organizações que atuam no setor.

Com este resultado, de uma visão apenas parcial do processo de institucionalização, buscou-se apurar os indícios que podem contribuir para que os próprios atores do campo não compreendam totalmente o fenômeno que eles vivenciam.

Analisando as entrevistas, foram identificadas, como um dos motivos para esta visão parcial, as inconstâncias na implementação do modelo regulatório proposto para o setor. Entre os principais aspectos que caracterizam esta inconstância, foram citadas as indefinições no programa de privatização e na forma de atuação da ANEEL, bem como as dificuldades de investimento na distribuição:

“O modelo regulatório do setor elétrico brasileiro foi, até o presente momento, apenas parcialmente implementado. O Estado não teve capacidade política para implementar o modelo proposto, hoje 61% da distribuição foi privatizada, mas 72% da geração continua sob controle estatal”. (entrevistado 13)

“Nos últimos anos, a indefinição do marco regulatório para o setor elétrico tem como principal consequência à carência de investimentos enfrentados pela maioria das empresas distribuidoras, e essa carência de recursos acaba por barrar o modelo das alterações nas estruturas organizacionais”. (entrevistado 16)

“O modelo de reformas do setor elétrico têm levado a uma alteração da sua estrutura, mas o caminho a ser percorrido ainda é muito extenso. (...) Na ausência de uma atuação mais eficaz da ANEEL, as distribuidoras acabam por adotar estratégias organizacionais pouco eficientes”. (entrevistado 12)

A percepção apurada nas entrevistas vem de encontro a um dos pontos-chave do processo de institucionalização: conforme apurado por Borges (2004), a necessidade de fixação dos objetivos de política regulamentar e das seqüências das etapas dos modelos de reformas é de essencial importância para a

consolidação adequada do desenho institucional e clareza da sinalização de sua evolução.

Se, por um lado, a percepção ainda é distante da realidade de empresas que atuam num cenário de regras institucionalizadas, por outro lado, a estrutura de gestão nestas empresas, para responderem ao modelo regulatório, está com sua implementação bem avançada. Uma impressão recorrente nas entrevistas é a de que, grande parte dos atores, em particular as distribuidoras, já apresentam instrumentos de gestão específicos e estrutura interna bem desenvolvida para responderem às imposições do regime regulatório:

“... os profissionais da área regulatória atuam em duas frentes principais: regulação econômica e estudos regulatórios. A primeira tem o objetivo de interpretar para as diversas áreas operacionais da empresa como devem ser adaptadas suas atividades em função das práticas regulatórias, a segunda tem o objetivo de se antecipar na sugestão de novas ferramentas regulatórias de gestão a serem implementadas e de contribuir ativamente com o modelo de institucionalização do setor”. (entrevistado 1)

“... Atualmente a área regulatória exerce um papel fundamental de “compliance” das demais áreas operacionais da empresa. (...) a empresa de referência da ANEEL prevê profissionais para atuarem em área regulatória”. (entrevistado 10)

Frente aos apontamentos feitos, detectou-se uma aparente contradição nas entrevistas realizadas: apesar de os relatos apontarem inconstâncias no processo de institucionalização no setor, as distribuidoras têm consciência do modelo regulatório e, de forma bem sucedida, vêm aperfeiçoando sua gestão às demandas desse modelo.

Deixando-se de lado o fato de que é provável que muitos entrevistados não tenham uma compreensão total dos conceitos que envolvem o processo de institucionalização, um questionamento deve ser feito a respeito dos interesses de cada ator neste processo: - Que interesses podem haver por trás da própria inconstância do processo de institucionalização do setor elétrico brasileiro? – As distribuidoras, ao decidirem incorporar de forma consciente e ágil, em suas estruturas, os princípios do modelo regulatório, agem em busca de um acréscimo dos seus benefícios?

Repassando novamente as respostas obtidas e, através de observação participativa da pesquisadora, pode-se concluir que a dinâmica dos atores que

atuam sobre o campo organizacional do setor elétrico brasileiro interferem na forma com as distribuidoras respondem ao modelo regulatório. Tanto as inconstâncias do processo de institucionalização quanto as ferramentas de gestão utilizadas pelas distribuidoras, para incorporar o modelo regulatório proposto, são exemplos de relações de poder praticadas pelos atores do campo que acabam influenciando a forma com as distribuidoras se comportam perante o processo de institucionalização do campo organizacional.

4.5

Relações de Poder

De forma a se tentar reproduzir como os atores atuantes no campo organizacional do setor elétrico brasileiro interferem nas respostas das distribuidoras ao modelo regulatório, optou-se por confrontar: Estado, ANEEL e distribuidoras de energia elétrica, apoiando-se, para tanto, em suas percepções e ações e, recorrendo à visão da Teoria Institucional sobre as relações de poder.

Primeiramente, e conforme comprovado no trecho de uma das entrevistas transcrito a seguir, a maioria das críticas reside na interferência que o Estado impõe sob o campo organizacional do setor elétrico. Não por acaso, as interferências diretas deste ator sobre a atuação da ANEEL, e as inconstâncias e discontinuidades por ele impostas ao modelo regulatório proposto, nos remetem à Teoria Regulatória da Captura, já elucidada por Pedro Dutra (1996) e Margarete Fagundes (*apud* MARSHALL e SOUTO, 2002), e também às relações de poder que, conforme Faria (*apud* CARVALHO e VIEIRA, 2003), acabam emergindo com o objetivo de manter as relações institucionais no suporte de interesses particulares:

“Embora a ANEEL possua hoje as funções normativa, de fiscalização, de promoção de políticas públicas, de defesa da concorrência e arbitrais, o grau de independência da ANEEL é muito baixo, e inferior em relação às demais agências reguladoras. (...) A ANEEL está sujeita a contrato de gestão e de metas e portanto, a agência já nasceu com sua autonomia administrativa restrita. Através da manutenção do contrato de gestão, não se pode falar em ampla autonomia decisória da ANEEL, que é um pressuposto caracterizador da independência de uma agência. Sem tal autonomia, as agências não terão órgãos técnicos, neutros, não sujeitos às pressões políticas.” (entrevistado 17)

“Atualmente algumas nomeações para as superintendências da ANEEL são feitas sem critérios técnicos causando apreensão e tirando autonomia do órgão. As indicações estão tendo caráter reconhecidamente político em um setor em que deveria pesar o conhecimento técnico. A partidarização da ANEEL é especialmente perigosa e coloca empresas e investidores em alerta. Diferentemente dos ministérios, onde as indicações políticas são comuns e de certo modo até necessárias para a governabilidade do país, a direção da agência deveria seguir um caráter estritamente técnico, de forma independente ao executivo.” (entrevistado 11)

“Os aspectos centrais de qualquer regime regulatório, a saber, são a capacidade de enforcement (ou seja, garantia de respeito a leis e contratos) da agência e sua autonomia em relação aos agentes envolvidos. No setor elétrico brasileiro, o que se percebe é que a agência se desvia destes aspectos para se tornar órgão meramente fiscalizador da política econômica.” (entrevistado 4)

“... o que se deve ter sempre em mente é o marco regulatório do setor. Por exemplo, os investimentos são muito sensíveis as constantes mudanças das regras de atuação. A cada mudança de governo, uma grande mudança é imposta, com o presidente Fernando Henrique vislumbrava-se um modelo regulatório mais voltado para o mercado, enquanto com o presidente Lula há um claro retorno a um modelo mais centralizado, com a utilização de diversos mecanismos de planejamento setorial.” (entrevistado 16)

“Em razão do descompasso entre venda de ativos de distribuição para a iniciativa privada e a definição de obrigações e regras para os novos investidores, a sociedade brasileira tem enfrentado problemas de fornecimento (...) No meu entender, o Estado vem priorizando interesses fiscais, em detrimento da definição de mecanismos de atração de capitais privados na expansão do sistema.” (entrevistado 12)

“... a evidenciada fragilidade da ANEEL lhe valeu um papel marcadamente coadjuvante no episódio do racionamento, forçando a criação, às carreiras, de uma Câmara de Gestão da Crise, organismo externo e ascendente à Agência, o qual concebia e executava as políticas emergenciais.” (entrevistado 3)

Conforme fora abordado nas entrevistas, as relações de poder que Faria (*apud* CARVALHO e VIEIRA, 2003) definiu como a capacidade de realizar interesses, no caso do Estado, com base na autoridade legítima, através da promoção de ações políticas, acabam por influenciar negativamente a forma como as distribuidoras respondem ao modelo regulatório do setor elétrico principalmente por apregoar a não-eficiência. Por trás das inconstâncias no processo de institucionalização, emerge uma força que acaba por desestabilizar o modelo proposto, deixando o setor mais suscetível às alterações constantes das regras propostas, ao beneficiamento de empresas que têm no Estado seu principal acionista e uma agência regulatória mais exposta a influências políticas.

Tampouco, o conceito de poder não se restringe à capacidade de realizar interesses. De acordo com os estudos desenvolvidos por March e Simon (*apud* FARIA, 2003), inspirados na concepção da Teoria do Comportamento da Firma, o conceito de poder também deve ser tratado como a absorção do ambiente de incerteza no modelo decisório. Neste sentido, quanto maior for o controle das variáveis de incerteza pelo indivíduo ou pela organização, maior será seu poder.

Dado este conceito mais amplo de relações de poder e, conforme comprovado nas entrevistas realizadas, entre as distribuidoras é comum a utilização de alguns mecanismos de gestão organizacional como forma de aumentar a previsibilidade do resultado de suas ações sobre o campo.

Conforme apurado, dentre os mecanismos utilizados para redução das incertezas, o principal citado nas entrevistas, foi a estruturação e a importância da área regulatória dentro da estrutura organizacional das distribuidoras, tanto permeando as demais áreas operacionais com os principais conceitos da prática regulatória, quanto buscando a estruturação necessária, como forma de se prevenir dos efeitos da imposição de novas regras e na participação ativa junto ao regulador na formulação de uma nova regulamentação. A estrutura bem desenvolvida da área regulatória foi identificada nas entrevistas como visando a estabelecer internamente, nas distribuidoras, um grau mais avançado de institucionalização, em comparação com o restante do campo.

Como forma de confirmar o resultado colhido nas entrevistas, em relação ao grau avançado de institucionalização das distribuidoras, na opinião de observadora participante, a conclusão que se chega é que as distribuidoras, ao tornarem seu processo institucional mais avançado em relação aos demais atores, ampliam a possibilidade de exercer, de forma oportunista, influência e previsões sobre as ações e reações dos demais atores ao modelo regulatório.

Além do mecanismo acima descrito, outra questão abordada no referencial teórico e, presente também nos trechos das entrevistas acima destacados, é a ocorrência da captura do agente regulador, como previsto por Marques Neto (*apud* SUNDFELD, 2000). Conforme definido pelo autor e, visto no caso analisado, a captura da agência deriva principalmente (i) do risco de concussão, vinculado à corrupção que permeia as instituições brasileiras; (ii) do risco de contaminação de interesses do regulado pelo regulador; (iii) do risco da insuficiência de meios, relativo ao esvaziamento de recursos financeiros,

logísticos e humanos da agência reguladora e; (iV) do risco de captura pelo poder político, onde se revela uma confusão entre a agência reguladora e os interesses de bloco de poder.

Apesar da captura do órgão regulador do setor elétrico brasileiro derivar de todos os riscos acima elencados, nesta análise destacam-se dois tipos de risco: o risco de captura pelo poder político e o risco da contaminação de interesses do regulado, exatamente por terem sido citados diretamente nas entrevistas realizadas.

Como comprovado nas entrevistas, em relação aos interesses políticos, sabe-se que eles dominaram os principais setores da economia brasileira até a década de 1990, quando a Constituição definiu novos limites às atribuições do poder executivo. Entretanto, ainda hoje, permanece o risco de captura pelo interesse político, em especial para promoção de políticas governamentais de objetivo inflacionário e partidário.

Já em relação à contaminação da agência pelos interesses dos regulados, pode-se dizer que este tem duas causas principais: as ações de *lobby* das distribuidoras de energia elétrica e a presença da assimetria de informação entre regulador e regulado. Sobre as ações de *lobby* exercidas pelas distribuidoras, estas, decorrem principalmente de duas estratégias de resposta adotada por grande parte das empresas reguladas do setor elétrico: primeiro, na atuação junto ao órgão regulador através de associações setoriais, ou seja, encaminhando seus questionamentos e reivindicações através de uma entidade de classe, evitando o confronto direto com o órgão regulador ao mesmo tempo em que, garantem a representação dos seus interesses junto ao da maioria das empresas que atuam no setor. E, ainda, outra forma de *lobby* comumente utilizada pelas distribuidoras, decorre do seu próprio posicionamento estratégico no setor. Geralmente, as principais acionistas das empresas distribuidoras detêm participação ao longo de toda cadeia do setor elétrico, ou seja, atuam também na geração, transmissão e comercialização de energia elétrica. Dado este posicionamento estratégico, estas empresas acabam por atrair o interesse do Estado, por serem grandes empregadores de mão-de-obra local e importante fonte coletora de tributos e, por este motivo, acabam contribuindo com a contaminação da agência pelos interesses dos regulados.

Outro ponto que merece ser analisado é o problema da assimetria de informação que está associada à necessidade do agente regulador de conseguir extrair da distribuidora de energia, a prestação do serviço de forma eficiente, passando pela necessidade de informações detalhadas sobre suas atividades econômico-financeiras e operacionais. O problema da assimetria está presente devido às melhores fontes de obtenção de informações serem as próprias distribuidoras reguladas.

Especialmente em setores prestadores de serviço público, a assimetria informacional dificulta sobremaneira a atividade do regulador, que tem a tarefa de fazer a organização cumprir objetivos sociais. Sem ter controle e conhecimentos plenos de suas atividades, as ações da agência podem ter efeitos distintos daqueles esperados, e isto, é particularmente relevante na distribuição de energia. Uma estratégia de resposta recorrente das distribuidoras é buscar novas formas de valorização do capital, através da internacionalização e diversificação dos seus portfólios de atividades, o que adiciona dificuldades para a observação de informações técnicas, econômicas e financeiras relacionadas com os contratos de concessão firmados para o exercício da atividade de distribuição de energia.

Buscando atenuar os efeitos da assimetria informacional e, conforme levantado por Bustamante (1993), entre os princípios da regulação está a definição de incentivos adequados para a previsibilidade das ações dos agentes, uma vez que se reconhece que a informação é imperfeita e que, geralmente, o poder de mercado não está nas mãos de uma única firma. Confirmando a necessidade de gerar os incentivos adequados para maior previsibilidade dos agentes, o regime regulatório do setor elétrico brasileiro adotou, conforme remarca Santos (2005), o modelo tarifário de *price-cap* exatamente por este poder proporcionar maior grau de gestão possível para as empresas em regime de monopólio natural, além de estimular ganhos de produtividade e sua transferência para os consumidores. Como mesmo ressalta o autor, a adoção do *price-cap* contribui para reduzir o risco de captura das agências reguladoras e para incentivar a ação eficiente das firmas, uma vez que, com preços fixos, estas poderiam apropriar-se da redução de custos que viesse a ocorrer entre os períodos revisionais.

Se, por um lado, a captura da agência reguladora pode decorrer dos diversos riscos acima elencados e, apesar do próprio modelo regulatório tentar prever alguns mecanismos, como o *price-cap*, para atenuar seus efeitos negativos,

dentre as conseqüências da captura, a principal a ser apontada é o fato de ela acarretar a perda de credibilidade da agência como árbitro de conflitos, o que acaba gerando aumento dos custos e diminuição da eficácia regulatória. Neste ponto, uma das soluções propostas pelo próprio entrevistado da agência reguladora, é que o regulador passe a adotar diretrizes de atuação, ou melhor, estabeleça diversos mecanismos de coerência inter-temporal nas decisões, para que estes sejam percebidos pelos agentes.

Conforme fora analisado neste item, identificaram-se, dentro do campo do setor elétrico, elementos institucionais, destacadamente as relações de poder travadas entre os atores, no anseio de beneficiar interesses particulares, que acabam por afetar negativamente a forma como as distribuidoras respondem ao modelo regulatório do setor.

Apesar de a evidência empírica sobre o comportamento das distribuidoras ainda ser reduzida, finaliza-se este capítulo com as sugestões próprias de um dos entrevistados que sugere, como forma de melhor atenuar as influências negativas na forma com que as distribuidoras respondem ao modelo regulatório, um maior grau de especialização e formalização das ações da agência reguladora. Segundo ele, através destes mecanismos a agência teria sua credibilidade ampliada, o que facilitaria a otimização de seus objetivos e acompanhamento das regras propostas e minimizaria os efeitos negativos inerentes a respostas dos atores a este modelo.

5

Conclusão

Segundo Scott (*apud* FONSECA, 2003) dentro da lógica do institucionalismo, onde as organizações estão inseridas num ambiente repleto de valores e onde suas interações com este ambiente precisam ser levadas em conta para sua própria sobrevivência, a regulação atua como reforço à abordagem institucional tradicional, através da implementação de regras que visam à ordenação e a manutenção do equilíbrio do campo organizacional. Segundo a Teoria, a regra assume função de instrumento de institucionalização de comportamentos e atividades que, uma vez incorporados, colaboram para implementação de um modelo organizacional bem sucedido.

Em linha com o processo de institucionalização, a regulação é o mecanismo pelo qual se mantém o equilíbrio do campo organizacional do setor elétrico, e este se dá a partir do balanceamento entre sua racionalidade interna e o seu ambiente externo, sem que inviabilize ou destrua o próprio sistema regulado. De outra sorte, a definição de regulação como mecanismo de preservação do equilíbrio explica o arquétipo de sua agência reguladora, a ANEEL. A estrutura institucional da agência reguladora é o instrumento pelo qual, as demandas internas e externas de um setor prestador de serviço público essencial, são captadas e filtradas e, transformadas em decisões sobre o próprio setor.

Dada a importância do setor elétrico brasileiro, e a motivação por trás de uma teoria rica em mecanismos que explicam o comportamento das organizações perante o ambiente em que estão inseridas, o estudo aqui apresentado, confirmou as expectativas. Através da pesquisa realizada, encontrou-se fortes indícios que demonstram que a dinâmica dos atores do campo organizacional do setor elétrico brasileiro influenciam, tanto negativamente quanto positivamente, a forma como as empresas distribuidoras respondem ao modelo regulatório proposto.

Primeiramente, destacam-se as influências negativas que atuam sobre as respostas das distribuidoras ao modelo regulatório que, conforme analisado no Capítulo 4, são principalmente provocados pelas próprias distribuidoras, Estado e

ANEEL. Durante a análise de como a dinâmica dos atores influencia as ações das empresas distribuidoras, apurou-se que a estruturação descompassada do campo organizacional, no qual a ANEEL foi instituída tardiamente, e cujas mudanças e inconstâncias impostas pelo Estado ao modelo institucional se tornaram comuns, acabaram por provocar, no campo organizacional do setor elétrico, interesses antagônicos.

Também ficou constatado que o isomorfismo, como manifestação organizacional, apresenta-se no setor elétrico como “arma” das próprias distribuidoras que, ao adotarem ações semelhantes, dificultam e retardam a imposição de novas regras, no cenário institucional já estabelecido.

Ainda em relação às influências negativas, as interferências no processo de institucionalização do setor elétrico, em grande parte causadas pelo Estado, também podem ser consideradas uma fonte expressiva de influências negativas sobre a forma com que as empresas distribuidoras respondem ao modelo regulatório. Conforme descrito no Capítulo 4, as ações do Estado, através das empresas nas quais detém participação ou através da interferência política sobre a agência reguladora, foram regularmente citadas nas entrevistas e, compõem o quadro das relações de poder que agem sobre o modelo regulatório e afetam o comportamento das distribuidoras de energia elétrica.

Ainda, em se tratando das relações de poder emergentes a partir dos interesses particulares dos atores do campo do setor elétrico, as ferramentas de gestão utilizadas pelas distribuidoras para incorporar o modelo regulatório proposto, impondo internamente uma área regulatória demasiadamente estruturada e infiltrada, proporcionam igualmente, desbalanços sobre o campo organizacional e em última instância, causam mais influências negativas sobre a forma com que estas empresas respondem ao regime regulatório.

Por fim, ainda no Capítulo 4, ressaltou-se que o problema da assimetria informacional, que está associada à necessidade do agente regulador de conseguir extrair, da distribuidora de energia, a prestação do serviço de forma eficiente, passando pela necessidade de informações detalhadas sobre suas atividades econômico-financeiras e operacionais, também foi levadas em conta ao se apurar os aspectos negativos que acabam influenciando as repostas das distribuidoras ao modelo institucional proposto.

Por outro lado, em relação às influências positivas que atuam sobre as respostas das distribuidoras ao modelo regulatório proposto, destaca-se a participação destas empresas que, de forma recursiva, atuam sobre o próprio processo de construção da realidade regulatória do setor. Pode-se citar também como influência positiva a compreensão, já bastante desenvolvida, que a maioria dos entrevistados tem sobre os valores compartilhados no campo organizacional do setor elétrico brasileiro.

Posto o conjunto de influências negativas e positivas que atuam sobre as respostas das distribuidoras ao modelo regulatório proposto, de acordo com os sentimentos captados na pesquisa realizada, pode-se concluir que, de maneira geral, o estudo realizado conseguiu cumprir seus objetivos principais e secundários. Contudo, ressalta-se que, apesar de a pergunta inicial questionar sobre como a dinâmica dos atores do campo organizacional do setor elétrico influenciam - positivamente e/ou negativamente - a forma com que estas empresas respondem ao modelo regulatório, o sentimento captado nas entrevistas e em observação participante no campo, acabou por enfatizar seus efeitos negativos.

De maneira conclusiva, assume-se que os resultados obtidos a partir dos questionamentos direcionados ao estudo de caso das empresas distribuidoras, reproduzem ou condizem com o comportamento dos demais segmentos do setor, a saber: as empresas transmissoras e geradoras de energia elétrica. O caso das distribuidoras, pela própria natureza destas empresas que atuam como monopólios naturais, impõem à necessidade de um modelo regulatório mais taxativo, assim, quando da extrapolação deste caso para as demais empresas do campo que atuam de acordo com um modelo regulatório menos taxativo, as conclusões parecem se manter válidas e, representativas.

Diante de tais resultados, pode-se por dizer que a pesquisa aqui realizada não se encerra em si, e que, apesar dos efeitos positivos da influência dos atores no campo organizacional do setor elétrico não terem sido enfatizados nas entrevistas realizadas, eles não podem ser descartados e também devem ser levados em conta ao se tentar estabelecer os desdobramentos e propostas de melhorias para o modelo regulatório de atuação do setor de energia elétrica.

Como forma de colaborar com estudos futuros, acrescenta-se os resultados de uma pesquisa realizada recentemente pela ABAR – Associação Brasileira das Agências de Regulação (2003), no intuito de contribuir com algumas sugestões

para o aperfeiçoamento da atuação da agência reguladora, e conseqüentemente, tentar-se anular algumas influências negativas da atuação da agência sobre a forma com que as empresas respondem ao modelo regulatório do setor:

- **O controle da agência reguladora:** A partir da necessidade de aprimoramento do mecanismo de controle da agência, aponta-se para um maior envolvimento do Legislativo no modelo, que poderia ser realizado de suas formas. Uma seria a convocação dos dirigentes das agências para comparecer as comissões temáticas relativas à área de regulação. A outra seria através do encaminhamento, por parte das agências, de relatórios periódicos ao Congresso, Assembléia ou Câmara dos vereadores, relatando as ações das agências. A análise desses relatórios serviria para a elaboração de orientações e recomendações a serem feitas às agências, no prosseguimento de suas funções.
- **Articulação entre órgão de regulação:** Existe a necessidade de se aprimorar a articulação entre os órgãos reguladores setoriais e os órgãos de tutela dos interesses gerais (defesa do consumidor, defesa da concorrência), visto que na maioria das legislações setoriais, esse assunto não é tratado com clareza. Objetiva-se a formação de instâncias de integração e de modelos de articulação.
- **Maior pluralismo da agência:** Os órgãos de direção da agência devem ser compostas por indivíduos de diferentes visões e posturas políticas, garantindo assim neutralidade e a independência da Agência. Dessa forma, a indicação de forças políticas variadas nos Conselhos Consultivos da agência ou a utilização de critérios alternados de indicação dos dirigentes surgem como medidas interessantes.
- **Incremento da transparência e participação popular:** De modo a desenvolver os mecanismos de transparência e participação popular na atividade da agência, é proposta a abertura ao público de todas as audiências e reuniões feitas pela agência, e o incentivo para a participação de grupos interessados na regulação nos modelos de consulta e audiência pública.

- **Explicitação das fronteiras entre políticas:** Destaca-se a necessidade de se delimitar, através da Lei, as competências entre políticas públicas e políticas regulatórias assim como os papéis do Estado e da agência em cada setor regulado em separado. Espera-se assim a melhora na relação institucional Estado-agência.
- **A agência e os consumidores:** A agência deve incentivar ou até obrigar os agentes econômicos regulados a criar comitês de usuários para atuar como agentes de fiscalização, controle e informação da própria agência, institucionalizando o consumidor na atividade regulada.

O que se quer argumentar, ao se sugerir o aperfeiçoamento das práticas da agência reguladora, para neutralizar as influências negativas das repostas das empresas ao modelo regulatório proposto, é que os resultados da pesquisa indicam uma institucionalização ainda incompleta no campo organizacional do setor elétrico brasileiro. A ausência de direcionamento para colocar em prática as atividades de fiscalização e regulamentação da ANEEL e, o planejamento setorial proposto pelo MME, acabam levando os atores a optarem pela adoção de práticas particulares, baseadas em seus próprios interesses. Como resultado, acaba-se verificando no setor, que o modelo regulatório foi introduzido mas não consegue ser reproduzido, o que, em última instância, causa a degeneração do suporte regulatório às regras estabelecidas.

Por meio dos comentários tecidos pelo entrevistado 3, destaca-se a sugestão de uma institucionalização participativa do setor elétrico, na qual a ANEEL, de forma dinâmica, ajustaria o modelo regulatório às respostas das empresas que atuam no campo:

“Em um país sem tradição de regulação, a construção progressiva de uma capacidade reguladora da ANEEL vai se desenhar, numa visão dinâmica, como um modelo de aprendizagem, pois ao ser criada, a agência não dispunha de um aparato legal e institucional que lhe capacitasse a exercer plenamente as suas funções de regulador, nem estratégias de ação que garantissem sua autonomia nas relações com os vários agentes do setor.”

E também como forma de sugestão, novamente, ressalta-se o autor Bandeira (2003), o qual afirma que, diferentemente dos rumos dados ao modelo regulatório do setor elétrico brasileiro, uma proposta de modelo deve buscar

mecanismos que, observados os padrões de qualidade e confiabilidade estabelecidos, garantam:

- A otimização dos investimentos, isto é, que os agentes alocarão seus recursos na implantação dos empreendimentos que apresentem a melhor relação custo/benefício.;
- Estabelecimento de um sinal de preços que incentive o uso racional de energia pelos consumidores, evitando desperdícios;
- Clareza de papéis das instituições envolvidas na implantação das mudanças estabelecidas no marco legal e a transparência dos atos destas instituições.

Diante do que já fora exposto, a conclusão final da pesquisa realizada é que um modelo regulatório ótimo poderá ser alcançado a partir do êxito da agência regulatória, que por sua vez, depende, fundamentalmente, do fortalecimento de uma cultura da regulação do campo que lhe permita ter autonomia e legitimidade. As ambigüidades do papel de regulador, os conflitos e contradições inerentes ao exercício de suas funções poderão ser mais facilmente absorvidos, na medida em que houver ações que reforcem a credibilidade da instituição pública responsável pela regulação, mudando o cenário imediatista da relação contratual, definindo novas geometrias de forças entre os atores públicos e privados, num modelo de aprendizagem coletiva capaz de gerar práticas mais aperfeiçoadas de negociação de um novo pacto entre a sociedade e o Estado.

A questão crucial é saber se, no cenário atual, com privatizações e internacionalização de mercados, ainda é possível estabelecer um formato regulatório que reduza a lógica predatória do capital privado e garanta um compromisso de manutenção dos objetivos sociais dos serviços públicos.

Caso se conclua que não é possível recuar a lógica dos interesses particulares, propõem-se uma possível visão alternativa ao fortalecimento da cultura da regulação no campo, apoiada nos processos de desinstitucionalização. Conforme ressaltado por Valéria da Fonseca (2003), autores como Meyer & Rowan, Machado-da-Silva e Fonseca já alertavam para a força de repulsão, também caracterizada como uma situação de mudança que, se configura pela incorporação de novos valores e práticas no contexto institucional, com base em

diferentes origens e possibilidades: influência de novas concepções provenientes de um contexto institucional mais amplo, transformações estruturais nas relações de poder entre entidades sociais, pressões funcionais causados por critérios econômicos de eficiência, conflitos de interesses, inovações tecnológicas significativas, entre outras.

A partir da desinstitucionalização, pode-se supor que o cenário atual e a forma com que as empresas respondem ao modelo regulatório apontam para uma grande reformulação institucional do setor elétrico brasileiro, que por sua vez, está associado com a criação de novas relações sociais e ordens simbólicas, já que a própria lógica de atuação dos atores foi alterada e, não comporta mais o processo institucional que vigora atualmente.

Em vista dos resultados apresentados e das conclusões apontadas, pode-se dizer que, a temática do modelo regulatório do setor elétrico brasileiro não se esgota no presente estudo e carece de mais pesquisas científicas e acadêmicas no Brasil e no mundo. Em pesquisas posteriores sobre o tema, sugere-se ampliar a amostra entrevistada e analisada, para abranger além das distribuidoras, os demais atores que atuam no campo organizacional.

Em uma agenda de futuras pesquisas alguns dos temas referenciados nas entrevistas poderiam ser alvos de mais ampla análise dos quais se destaca o episódio do racionamento de 2001 e conseqüente enfraquecimento da ANEEL, o processo de institucionalização do novo modelo do setor elétrico proposto em 2003, a regulação por incentivo e o modelo de *price-cap* adotado, dentre outros.

Também outra possibilidade de pesquisa seria a de buscar informações sobre estruturas organizacionais do setor elétrico de outros países, o que permitiria situar o modelo brasileiro em uma perspectiva diferenciada. Apesar de se reconhecer que a estrutura de uma organização deve estar de acordo com o seu histórico, realidade e ambiente, recomenda-se, ainda, a realização de investigações a respeito da viabilidade de se definir um modelo institucional a ser seguido no país tomando por base modelos bem sucedidos em outras partes do mundo, o que poderia facilitar a sua implementação e desenvolvimento.

Referências bibliográficas

ABAR – Associação Brasileira das Agências Reguladoras. **Agências Reguladoras – Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. São Paulo, 2003.

BANDEIRA, Fausto de Paula M.. **Análise das alterações propostas para o modelo do setor elétrico brasileiro**. Brasília: Consultoria Legislativa, Ago. 2003.

BERG, B. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**. Boston: Allyn & Bacon, 1989.

BORGES, H.L. **O Controle Externo das Agências Reguladoras no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

BREYER, S. **A reader on regulation**. Oxford University Press, 1998, p.59 e 60.

BUSTAMENTE, J.E. **Desregulación entre el Derecho e la Economía**. Buenos Aires: Adebello-Perrot, 1993.

CARVALHO, CRISTINA A. & VIEIRA, MARCELO M.F. Sobre organizações, instituições e poder. In: CARVALHO, CRISTINA A. & VIEIRA, MARCELO M. F. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. p. 11-26.

CARVALHO, CRISTINA A. & VIEIRA, MARCELO M.F. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

DENZIN, N.K. & LINCOLN, Y.S. (1994). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage.

DIERMEIER, D. & KREHBIEL, K. **Institutionalism as a methodolog**. Journal of Theoretical Politics, 15 (2): 123-144 , London, 2003.

DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

DUTRA, P. **Órgãos Reguladores Futuro e Passado**. Brasília: Revista de Direito Econômico, 1996. p. 62.

FACHIN, ROBERTO C. & DE MENDONÇA, J. RICARDO C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: CARVALHO, CRISTINA A. & VIEIRA, MARCELO M. F.. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. p. 29-46.

FARIA, J.H. Poder e relações de poder nas organizações. In: CARVALHO, CRISTINA A. & VIEIRA, MARCELO M.F. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. p. 67-122.

FLIGSTEIN, N. The structural transformation of american industry: An institutional account of the causes of diversification in the largest firms, 1919-1979. In: DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991, p. 311-336.

FONSECA, V. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: CARVALHO, CRISTINA A. & VIEIRA, MARCELO M.F. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. p. 47-66.

FRIENDLAND R. & ALFORD R.R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991, p. 232-263.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 4ªed. Rio de Janeiro: Record, 2000, pp. 49-53.

GREENWOOD, R. & HINNINGS, C.R. **Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism** The Academy of Management Review, vol. 21. n. 4, out. 1996.

HALL, P.A. & TAYLOR, R.C.R. **As três versões do Neo-institucionalismo**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 58, 2003.

IMMERGUT, E.M. **The Theoretical Core of the New Institutionalism** Politics & Society, 1998.

JEPPERSON, R.L. Institutional effects, and institutionalism. In: DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991, p. 143-163.

LINDNER, J. & RITTBERGER, B. **The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions – Revisiting Historical Institutionalism**. Oxford: JCMS, 2003, Volume 41, pp. 445-73.

MARSHALL, C.C. (Coord.) & SOUTO, M.J.V. **Direito Empresarial Público**, Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002, pp.251-284.

MATTOS, C. (Org.). **A Revolução do antitruste no Brasil**. São Paulo: Singular, 2003, pp. 223-240.

MME, Ministério de Minas e Energia. **Organização Institucional**. Brasília, Mar. 2001.

MME, Ministério de Minas e Energia. **Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico**. Brasília, Jul. 2003.

Ministério do Planejamento

MEYER, J.W. & ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991, p. 41-62.

ORRÚ M.; BIGGART N.W. & HAMILTON G.G. Organizational isomorphism in East Asia.. In: DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991, p. 361-389.

PELTZMAN, S. **The economic theory of regulation after a decade of deregulation**. Brookings Papers on Economic Activity, 1989, pp.1-60.

PIRES, J.C.L.. **Desafios da Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro**. Texto para Discussão no6, Rio de Janeiro: BNDES, Mar 2000. p. 10.

POPPER, K. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1993.

POWELL W.W. Expanding the scope of institutional analysis. In: DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991, p. 183-203.

RUBIN, H.J. & RUBIN, I. S. **Qualitative interviewing: the art of hearing data**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

SANTOS, A.F.S. **Tarifação: O modelo Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

SCOTT, W.R. Unpacking Institutional Arguments. In: DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991, p. 164-182.

SPINK, M.J.P. **O sentido da doença: A contribuição dos métodos qualitativos na pesquisa sobre o câncer**. Campinas, São Paulo: 1997.

SUNDFELD, C.A. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 89-90.

THÉRET, B. **As instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 58, 2003.

YIN, R. **Case Study Research – Design and Methods**. London, Sage Publications, 1986.

VERGARA, S.C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VISCUSI, W.K.; VERNON, J.M. & HARRINGTON JR., J.E.. **Economics of Regulation and antitrust**. 3rd ed. Massachusetts Institute of Technology, 2000, p. 314.

WALD, A. O papel do Estado no limiar do século XXI. In: MARTINS, I.G. **Desafios do século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1997, pp. 62.