

## 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 abertos<sup>9</sup> 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 um grande avanço nos estudos organizacionais através do esforço despendido para a identificação de forças e dimensões ambientais:

---

<sup>9</sup>Os 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.

“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 reconceitualização, 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	Mimética
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 racional<sup>10</sup>, 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

---

<sup>10</sup>O 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 isomórficamente 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 isomorfismo, 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, ao atores sociais não são agentes das 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:

<b>Estratégias</b>	<b>Táticas</b>	<b>Exemplos</b>
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 preferir 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 equívoco 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 externalidades<sup>11</sup>, 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 mercados<sup>12</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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*<sup>13</sup> 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

---

<sup>13</sup> 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.

Esquematizando 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 autarquia<sup>14</sup> 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

---

<sup>14</sup>O 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.