

6

Levantamentos junto a especialistas e executivos de setor elétrico

6.1.

Introdução

As entrevistas com especialistas e executivos do setor elétrico permitiram coletar evidências que confirmaram e enriqueceram o arcabouço analítico proposto. Essas entrevistas não tinham o objetivo de aplicação do arcabouço analítico, por isso os resultados apresentados neste capítulo refletem percepções relativas a partes do mesmo, no sentido de confirmar, ajustar e enriquecê-lo: posturas estratégicas, fatores organizacionais, fatores macroambientais, indicadores de desempenho, alianças e redes estratégicas.

6.2. Posturas estratégicas

Da tipologia de janelas políticas de Bailey (1997) não ficou evidenciada a gradação entre regulação econômica decrescente e regulação social e ambiental crescente. Há percepção generalizada de que a regulação econômica, social, ambiental e de serviços (qualidade), embora tenha evoluído muito, ainda deverá apontar mais exigências às distribuidoras e ao setor elétrico como um todo. Seguem-se algumas declarações que corroboram essa afirmação:

A regulação econômica, pela experiência desde a criação da ANEEL até hoje, podia se esperar que estivesse num patamar de estabilização... Não está nem um pouco estável. (ES-ASS-1)

Não vejo um movimento de redução, mas sim de aumento constante das obrigações regulatórias. (ES-OIN-5)

A cada ciclo a ANEEL aperta mais. (GE-AEE-21)

Fica até difícil imaginar que outros campos ainda a ANEEL pode querer exigir mais coisas das empresas. Mas a preocupação existe (ES-ASS-9)

Você olha o site da ANEEL todos os dias e tem lá dezenas de resoluções novas. Então as empresas que não estiverem preparadas para esse desafio de acompanhamento da regulação e não só de acompanhamento, mas de influência no debate, influência nas tendências e nas ideias que a ANEEL tem colocado em audiência pública acabam ficando para trás e tendo prejuízos sérios em suas estratégias por não estarem *up to date* com a regulação do setor. (EX-AEP-23)

Já a dimensão do incentivo prescritivo, proposta por Bailey (1997), mostrou-se, de certa forma, contida na dimensão de perspectiva de valor de Oliver e Holzinger (2008). Esta, sim, encontrou muito mais respaldo nas percepções dos entrevistados. A estratégia reativa, que combina manutenção de valor – e, por similaridade, efeito equivalente – com adequação, foi amplamente referida. Já a dita estratégia defensiva, que busca a defesa ativa do *status quo*, não se mostrou praticada. “As empresas não são proativas em suas ações frente ao ambiente regulatório; são reativas” (ES-OIN-5).

[...] Ela foca o dia a dia dela, e se baseia no regulamento que existe, e tenta evidentemente dentro do regulamento fazer o melhor possível para tirar partido do regulamento, mas não para alterá-lo de uma forma organizada, de uma forma que ele pegue o contexto geral. Chega à conclusão o seguinte: bom, o melhor caminho é por aqui, esse é o que eu vou fazer. (ES-ASS-12)

Quando a postura de influência foi destacada, foi associada à busca pela criação de valor (com efeito desigual ou não), configurando a existência de estratégias proativas, mas *ad hoc*. Essa postura também é associada ao porte da empresa e ao pertencimento a um grupo econômico. A intenção de influenciar o ambiente regulatório para criação de valor está presente nos discursos, mas raramente na prática. No limite essa postura pode chegar ao poder judiciário por meio de ações demandando correções na regulação com base em potenciais e reais perdas dela consequentes. As declarações a seguir embasam essa tendência:

As estratégias políticas são normalmente reativas. Mas há proatividade: Quanto maior for o grupo, mais estruturado e mais proativo ele é, e quanto menor a empresa ou menor o grupo, mais reativo ele funciona. (ES-ASS-1)

Elas podem até perseguir uma estratégia de *compliance*, uma vez que tenham tentado todas as outras alternativas. Então, as empresas estruturadas no final não partem para um caminho de desobediência. Elas no final, quer dizer, depois de tentativa de influenciar.

É possível (influenciar a mudança de uma regra), entendeu? É possível você pensar

que tem que fazer, só que como a equipe é pequena às vezes o dia a dia te engole de uma forma absurda. Agora se eu tivesse ferramenta, sim, a gente poderia atuar de forma proativa muito melhor, não tem dúvida. (GE-AEP-L3)

Tem alguns assuntos que a gente até chega a puxar, vamos dizer assim. A gente levanta a bola, não estava na mesa. (GE-AEP-24)

A combinação de adequação e criação de valor, na tipologia de Oliver e Holzinger (2008), classificada como estratégia antecipatória, mostrou-se pertinente. A combinação da estratégia reativa com a estratégia antecipatória é evidenciada.

A questão da regulação, a gente tem que olhar exatamente sob dois aspectos. Um aspecto é o aspecto que a gente pode... tem sempre oportunidade de trabalhar o ambiente regulatório no momento em que as normas e regulamentos estão sendo, e até mesmo a legislação, se for o caso, elaborados. Isso daí, cada trabalho no seu nível. No caso da legislação, isso envolve a alta cúpula da empresa. Mas essa é uma vertente e eu digo a você, talvez a mais importante. E a outra, vamos dizer assim, é a vertente interna, né? Aonde você tem que... uma vez decidida a questão de como a empresa está regulada, quer dizer, a que normas e regulamentos ela está submetida, você... adequar seus processos operacionais para que consiga, vamos dizer assim, tirar o maior proveito possível do que está formalmente definido. (GE-AEP-22)

Mas isto leva à seguinte outra constatação: para empresas saírem desses seus..., dessa sua armadilha, e elas estão numa armadilha... Porque elas não conseguem ser propositivas e são muito eficazes eventualmente na parte reativa. E por sua vez, o regulador é também por natureza conservador. [...] No Brasil ele não é proativo, o contrário do que você vê nos Estados Unidos. (EX-AEP-4)

O alvo principal das estratégias políticas no SEB, em especial no foco dado às distribuidoras, é claramente a ANEEL, numa afirmação da Proposição 1, segundo Holburn e Vanden Bergh (2008). A posição da ANEEL frente às instituições políticas é vista como moderada, principalmente porque a “independência face ao poder executivo é baixa” (ES-ASS-1), na opinião de vários entrevistados. Mas há os que defendam uma posição até confrontadora da ANEEL frente aos demais atores políticos: “Embora, para certas questões, mesmo o ministério se posicionando, a ANEEL não muda a posição. Tem que sair um decreto, uma lei para ela mudar. É complicado, é complicado, o jogo é complicado” (GE-AEE-15).

São percebidas situações em que a ANEEL é hostil aos agentes econômicos, num viés de “defesa do consumidor” (GE-AEE-15). Mas essa postura é negada

por outros “na medida em que seu aparelhamento técnico é muito bom” (GE-AEP-7). Afinal, “a missão da ANEEL fala de certo equilíbrio, então ela tem que ser amiga, não tem que ser hostil” (ES-ASS-2). De uma forma geral, configura-se a ANEEL como o principal alvo da atuação das distribuidoras.

Como a gente está num setor regulado, o fundamental é ter essa estratégia de atuação. Diferente do setor competitivo, onde você tem que procurar as brechas, o que a gente tem que fazer é trabalhar na construção da legislação. É durante a construção da legislação que a gente vai conseguir ter uma melhor operação, uma melhor condição, uma melhor situação. Isso a gente só consegue a hora que a gente tiver organizado, porque se cada empresa for individualmente e puxar a corda para um lado, com certeza o regulador, ele vai tomar a decisão que cabe melhor a ele sem muita... com muita tranquilidade. (GE-AEP-20)

Tomando-se as tipologias de Dahan (2005) como referência, a abordagem de interação foi amplamente suportada. “É um segmento muito articulado” (ES-OIN-5), com uma postura “colaborativa, de construir junto com o regulador uma regulação melhor” (EX-AEP-6).

A ANEEL “agora está muito mais interativa, o que não quer dizer que ela esteja cedendo por ceder” (EX-AEP-6) e sua relação com os agentes é assentada fortemente nas expertises das partes.

Enquanto a parte empírica desta pesquisa era conduzida, encontrava-se em andamento uma Audiência Pública para a determinação da agenda regulatória da ANEEL, finalmente aprovada por sua Diretoria, conforme evidenciado no Capítulo 5. Foi, portanto, curiosa a baixa referência dessa agenda potencial ou real pelos entrevistados. Afinal, deveria ser este o ponto de partida de todo o planejamento das distribuidoras no que concerne às estratégias para fazer frente às mudanças regulatórias potenciais, com destaque para aquelas explicitadas na agenda regulatória da ANEEL.

A percepção de que o acesso à ANEEL é difícil é bastante difundido e essa postura tende a piorar, dificultando toda a ação proativa das distribuidoras. Entretanto, as reuniões com as áreas técnicas e a diretoria da ANEEL foram amplamente apontadas como a principal tática no relacionamento regulatório, ainda que tais reuniões pautem-se por certo formalismo e uma atitude conservadora dos membros do regulador.

O acesso à ANEEL é muito complicado... é muito difícil. A ANEEL, ela foi criada,

desde a origem, ela criou uma cultura complicada, ela é avessa a se imiscuir aí com a turma, entendeu? Eles têm uma dificuldade se você vai na ANEEL fazer uma reunião, por exemplo, você tem coisa que lá que não pode. [...] Marcar uma reunião com a ANEEL ..., tem que ser uma reunião prévia marcada através de e-mails. [...] Eu acho que é bom, eu não estou dizendo que isso é ruim. Não, isso é bom, eu estou dizendo que mostra a cautela da ANEEL. (ES-ASS-12)

Então há uma certa dificuldade no trato com a ANEEL no dia a dia. Não é uma coisa fácil. Outra, eles disponibilizam muito poucas coisas. As coisas que estão sendo produzidas na ANEEL, dificilmente se tem acesso. Você não consegue saber exatamente. Você vai numa reunião da ANEEL, por exemplo, eu participava de monte lá, você vai, tem uma mesa enorme e tal, as opiniões são suas, a deles é difícil emitir uma opinião, na mesa. Eles escutam ... escutam, eles não tomam uma decisão ali. (ES-ASS-12)

Há evidências de ceticismo quanto à estratégia de natureza regulatória das distribuidoras estatais: “As estatais agem politicamente, a estatal não tem estratégia nenhuma. O problema dela é eminentemente política.” (ES-ASS-12).

A atividade de *lobby*, principalmente se desenvolvida por associações de representação, é considerada essencial. “É uma atividade de *lobby*. Legítima. Não tenho preconceito quanto a *lobby*. O único problema é que não é regulamentado no Brasil.” (ES-OIN-5)

As táticas apontadas para a consecução das estratégias regulatórias foram recorrentes nos depoimentos dos entrevistados. A relação tanto corrobora quanto complementa as táticas encontradas na literatura em estratégias políticas corporativas.

- Participação em associações de representação de interesses.
- Divulgação e disseminação de informações na mídia.
- Construção de opinião pública, basicamente por meio de comunicação institucional.
- Reuniões diretas com atores políticos (incluindo regulador, executivo e legislativo).
- Reuniões com atores políticos (incluindo regulador, executivo e legislativo) por meio de associações de representação.
- Reuniões com atores políticos (incluindo regulador, executivo e legislativo) em conjunto com outras empresas do setor.
- Petições a órgãos reguladores / recursos administrativos.

- Testemunhos em fóruns regulatórios, executivos e legislativos.
- Ações judiciais.
- Promoções de eventos setoriais de discussão para divulgação de informações e posições.
- Contribuições em consultas e audiências públicas.
- Contribuições em consultas e audiências públicas por meio de associações de representação.
- Acompanhamento legislativo.
- Ação parlamentar.
- Contratação e divulgação de pareceres e estudos.
- Mapeamento de *stakeholders* e elaboração de planos de ação específicos.
- Mapeamento das ações e demandas dos atores da rede política.
- Reuniões técnicas com atores políticos.

Destaque-se que não houve intenção de apontar as táticas em ordem de volume de incidência ou grau de importância.

6.3. Fatores organizacionais

Os resultados apresentados contribuem para a o enriquecimento e confirmação da lista de construtos relativos à análise dos fatores organizacionais, apresentados no Quadro 2 do Capítulo 3.

6.3.1. Pessoas

Há uma ampla percepção da importância da presença de competências regulatórias nas distribuidoras. Em função do porte da empresa, haverá ou não um núcleo organizacional dedicado à interação com os atores da rede política. Nesse caso, as competências devem estar presentes na empresa a partir de uma eficiente e eficaz estrutura de disseminação de conhecimento. São forças essenciais, cabendo alguns destaques.

As associações, notadamente a ABRADDEE após recente reestruturação, não

tendo quadros próprios, se utilizam de pessoal das associadas para toda a construção da argumentação regulatória e mesmo na interação com a ANEEL. Esse “empréstimo” de mão de obra normalmente vem das grandes empresas, que acabam assim reforçando sua influência na atuação das associações. “Naturalmente, empresas tipo Eletropaulo, CPFL, CEMIG, COPEL, empresas maiores têm um bom regulatório. Eles têm pessoas competentes, pessoas que foram treinadas pra fazer esse tipo de atividade. [...] Nas associações agem fortemente, conhecem, vão lá, discutem e tal” (ES-ASS-12).

Um núcleo regulatório nas empresas deve disseminar o conhecimento regulatório e participar das discussões de outras áreas da empresa que tenham impacto regulatório ou pela regulação sejam impactadas, embora isso não exima essas áreas de possuir o conhecimento regulatório. Se a “área de negócios da empresa está examinando a compra de um determinado ativo, tem que ter alguém do regulatório lá para analisar, para (apontar) qualquer conformidade regulatória daquele ativo” (ES-ASS-2).

Há preocupação de que a competência técnica esteja presente, mas que a visão do todo – holística e estratégica, do ponto de vista regulatório - não esteja presente, o que configura uma potencial fraqueza, a ser evitada:

Hoje nós temos recursos técnicos muito capacitados, mas nenhum deles é capaz de pensar estrategicamente. Há uma deficiência na formação, na capacitação de sair da caixa e pensar um pouco mais de forma alargada e, principalmente, de forma mais estruturada no longo prazo. (EX-AEP-4)

A competência muitas vezes confunde-se com experiência ou tempo de trabalho no SEB. A linha de distinção entre força e fraqueza organizacional é tênue:

É um setor fechado. [...] As pessoas se conhecem. Como você vê, elas têm aquelas carreiras de 20, 30, 40 anos de setor. Não raro, elas se apresentam assim. [...] É inevitável você acabar sabendo quem são as pessoas, quer dizer, é quase como se tivessem nichos, então é inevitável você se relacionar mais com as pessoas que são afetas ao processo regulatório dentro da empresa, isso já é uma especialização, existe essa especialização. (ES-OIN-5)

A competência na empresa de disseminação do conhecimento regulatório por sistemas educacionais formais ainda é muito tímida, mesmo em grandes empresas, no entanto isso é reconhecido como uma força a ser perseguida.

Eu acho que é importante ter a questão do educacional, desenvolvimento, acesso de informação, *knowledge sharing* [...] que existem até a forma de transformar a área regulatória em algo mais transparente, porque ainda é uma coisa muito... ainda é algo muito fechado. (GE-AEP-7)

Um exemplo bem sucedido de treinamento da empresa nos temas regulatórios e de sua importância, foi narrado por um executivo de um dos grandes grupos do setor:

Coisas que a gente fez bem legal, no começo também. A gente fez um curso. Eu peguei até o [...], quando tinha saído da ANEEL, depois do período sabático dele. E ele montou um curso. [...] E a gente deu a todos os gerentes [...], sobre regulação. Então foi um introdutório, olha o que é... olha o que não, ele tem feito é esse papel. (EX-AEP-17)

A motivação da equipe regulatória, dada a evidenciada carga de pressão a que está submentida por uma regulação em transformação constante (vide volume de produção da ANEEL já referido), é um fator organizacional de muita relevância. A incerteza deve ser capitalizada para motivar a equipe, embora possa ser um fator que dificulta a visão estratégica, orientada ao longo prazo.

Uma das coisas que eu gosto da regulação é que eu começo o dia achando que eu vou fazer uma coisa e passo o dia todo sem fazer ela, por conta da dinâmica de informações que a gente tem que trabalhar e de acontecimentos. (GE-AEP-20)

6.3.2. Estrutura organizacional

“São poucas as empresas ou os grupos que têm um regulatório bem montado” (ES-ASS-1). De fato, foi observado que os “grandes grupos econômicos verticalizaram suas funções regulatórias [...], coordenando o relacionamento com o regulador e a execução das obrigações regulatórias na empresa” (ES-OIN-5). Essa tendência ocorreu logo após a definição da grande mudança do modelo do SEB a partir de 1995. No entanto, com o crescente desenvolvimento do arcabouço regulatório, com destaque para a evolução da metodologia de revisão tarifária, a pressão por redução de custos cresceu e a manutenção de estruturas organizacionais exclusivas ao tema regulatório tendeu a cair.

É, mas só que esse núcleo (de regulação, de cada distribuidora do grupo) é centralizado aqui. Então, o diretor de regulação, ele centraliza a forma de atuar da regulação aqui. [...] Nessas empresas, você tem o cargo de diretor de regulação, então eu tenho um cara que é diretor de regulação, esse cara de regulação ao invés de ter equipes em todas as empresas, ele tem um núcleo aqui que pensa em conjunto e que é um time de especialistas, de caras de mercado. (GE-AEE-15)

E aí você vai no caso do batalhão de pessoas da área de regulação e tal, para poder convencer o regulador. Essa estratégia está mudando. Isso, quer dizer, por que está mudando? Porque o regulador tem cada vez mais desenhado o processo regulatório e não está tendo mais espaço para as empresas. (EX-AEP-16)

Dessa forma, a colaboração entre empresas tende a suprir a redução de estruturas próprias, quer seja no âmbito das associações ou não:

Então, volto a dizer, várias empresas eu sinto que desmobilizaram. Não é que fecharam a área de regulação, mas continuam tendo profissionais que colaboram com as associações, para a defesa de determinados pontos de vista. E aí somam esforços com profissionais de outras empresas também. (ES-ASS-9)

Ter ou não uma área regulatória estruturada e de porte não exclui o *empowerment* dado pela alta administração das distribuidoras às pessoas-chaves para a disseminação do conhecimento e a solução dos problemas regulatórios. Muito pelo contrário. Isso é exemplificado nos depoimentos a seguir:

A gente, com o tempo, conseguiu mudar isso. Primeiro uma preocupação que eu tive com os gerentes, com os superintendentes. Gente eu tenho que entrar aí, criar uma carreira Y. E hoje em dia a regulação está pontuada [...] como uma carreira *core*. [...] A gente tem uma organização muito forte para vários temas. [...] Além dessa linha aí matricial que a gente tem, a gente tem o que a gente chama de comitês. O comitê de perdas... comissão, que a gente chama de comissão... Comissão de perdas. São cinco assuntos que são muito importantes para a gente: perda, inadimplência, mercado, qualidade, serviço e financeira. (EX-AEP-17)

E, de novo, eu delego muito... Eu delego, assim, lógico que eu vou saber o resultado do todo. [...] O problema é que eu tenho muito pouca gente. (EX-AEP-17)

Aonde quer que exista uma célula regulatória da empresa, vai ter que ter. Seja no jurídico, seja na engenharia, vai ter que ter alguém especializado no regulatório. Não dá pra lidar com uma empresa de distribuição de energia como você lida com uma metalúrgica, é diferente. (ES-ASS-2)

Há casos de empresas que dividem as responsabilidades dos chamados

assuntos institucionais daqueles reconhecidos como regulatórios. Na prática, a interação é essencial.

Existe a percepção de que empresas estatais e empresas privadas têm diferenças claras no perfil de organização e de atuação de suas áreas regulatórias. “Áreas regulatórias de empresas privadas são bastante arrojadas” (GE-AEE-21).

As empresas que têm áreas regulatórias estruturadas tendem a dividi-la em duas estruturas: uma para cuidar da regulação econômico-financeira e outra para tratar da regulação técnica e comercial ou de serviços. A interação entre esses núcleos e destes com as demais áreas fins e de suporte da empresa é intensa.

Por fim, a importância de uma estrutura regulatória específica, com *empowerment* e relevância estratégica, é evidenciada no seguinte depoimento:

Tanto na [...] quanto na [...], eu tirei a área regulatória de uma área de terceiro escalão, e trouxe para nível das vice-presidências com os mesmo status de uma vice-presidente de operações e de uma vice-presidente financeira e uma vice-presidente comercial. Tirei do âmbito jurídico, isso não é uma questão jurídica. (EX-AEP-4)

6.3.3. Cultura

É largamente evidenciada a importância da disseminação de uma cultura que incorpore o valor da aderência às obrigações regulatórias, no entanto há variações que facilitam ou dificultam esse processo. Há culturas mais reativas e culturas mais proativas, orientadas ao futuro:

O setor elétrico tem [...] uma cultura e isso a gente percebe com clareza. O seguinte, é uma estratégia, não sou contra nem a favor, é uma estratégia: o pessoal opta sempre em não apresentar propostas, o pessoal espera sempre que o lado de lá dê um passo, ele lê e vê se ficou bom. Se não ficou, ele age no que não tá bom. (ES-ASS-12)

[...] O grau de disseminação e de uma busca de processo participativo, se ele está maduro e adequado ou se ainda há espaço para melhorar. Eu diria que há espaço para melhorar. Interessante é que esse tipo de preocupação é maior nas distribuidoras, que eu estou vendo agora ele também de certa maneira existe mais incipiente. (EX-AEP-13)

E outra coisa que é característica nossa, isso não é um processo estruturado, mas é uma atividade intrínseca, é a visão que a gente está sempre olhando para o lado e para frente, nunca pra trás. (EX-AEP-16)

Há diferenças culturais decorrentes da condição de empresas privadas ou estatais. “É claro que o seu grau de liberdade de atuação de cultura no público é muito reduzido” (GE-AEE-14). Assim como uma grande ênfase aos valores técnicos muitas vezes se sobrepondo às melhores práticas de gestão:

Eu tenho tido oportunidade de conviver, e aí não é só uma questão do público ou do privado não, é cabeça de engenheiro ou não; depende do que vai prevalecer na gestão. Cabeça de engenheiro não é cabeça de gestor. (GE-AEE-14)

Não há como deixar de lado a condição de concessionária, mesmo pelas empresas de capital privado, e a cultura empresarial deve refletir tal condição:

É importantíssima a disseminação da cultura regulatória da empresa, para que a empresa entenda que a despeito dela parecer uma empresa privada ela não é uma empresa privada, ela é uma empresa que tem concessão de exploração de um serviço público de ativos que são da União. (ES-ASS-2)

A comunicação informal é útil na disseminação da cultura regulatória e reflete um estilo de liderança em que há interação constante da área regulatória com o restante da empresa. A alta administração deve entender e prezar a realização das obrigações regulatórias; o nível gerencial deve estar comprometido com isso; e há de existir uma prática da orientação a projetos, com núcleos interfuncionais para o entendimento e a aplicação dos temas regulatórios. Isso é evidenciado, por exemplo, nos seguintes depoimentos:

Então, essa leitura eu diria que é onde que as áreas das empresas precisam trabalhar também junto com a parte de comunicação, então a interação da área de regulação com a área de comunicação da empresa, externa e interna, o núcleo da comunicação da empresa quem cuida... do relacionamento institucional. Então essa aliança entre relacionamento institucional e comunicação e a área regulatória. (EX-AEP-13)

Cliente interno você vai ter em toda empresa. Então não é por aí, não. É um equívoco achar que isso é uma questão jurídica. Não, é uma questão que tem que ter o apoio jurídico, como tem que ter o apoio operações, como tem que ter o apoio comercial, como tem que ter o apoio de finanças, até porque quanto mais, e eu não estou falando só da distribuição de energia elétrica ou só de energia elétrica, eu diria que qualquer negócio que tenha um impacto que não seja uma fábrica de vassouras, mas que tenha regulatório, no ambiente regulatório, seja numa indústria química, seja uma operação de Telecom, seja uma operação de transporte urbano, seja uma operação de energia elétrica ou de gás de petróleo, o regulatório tem que

estar no mesmo nível hierárquico das demais áreas de negócios. (EX-AEP-4)

[...] A gente começou a implementar essa questão da cultura, das pessoas entenderem. Isso começou a impregnar de tal forma que teve um dia que eu até brinquei: vamos ter que descer e falar para o presidente que ele não é mais presidente, o presidente sou eu. Seu eu que vou ter que tomar todas as decisões... Por isso que eu disse, a mudança da cultura, o pessoal saiu do nada para um radicalismo. E aí esse equilíbrio começou a estabilizar. (GE-AEP-20)

Quando esse estilo de liderança não se apresenta, há o risco da função regulatória não ser bem vista “porque o regulatório é aquela área que fala não, isso não dá” (ES-ASS-2).

6.3.4. Tecnologia da informação

Há duas características a destacar nas distribuidoras de energia elétrica que têm relação direta com a tecnologia da informação: a grande quantidade de clientes, implicando volumoso processamento de transações e as necessidades dinâmicas de geração de informações para uso interno e fornecimento informações regulatórias. “Em uma empresa regular do varejo não tem nada mais importante que a informação” (GE-AEP-L3), o que é potencializado quando esse varejo é altamente regulado. “Como é que você vai refutar uma proposição da ANEEL de você não tiver um sistema interno que te dê todas as informações da área financeira, por exemplo, que são afetadas por aquela regra que a ANEEL está querendo colocar” (EX-AEP-18).

Os âmbitos transacional e gerencial dos sistemas de informação são altamente impactados pelos requisitos regulatórios. E os próprios processos de gestão regulatória necessitam de informatização, o que não foi evidenciado nas entrevistas, constituindo, de uma forma geral, a incidência de fraquezas. Isso será mais explorado no item que trata de processos.

Com relação aos sistemas transacionais, com destaque para os que tratam dos processos comerciais, e a agilidade em refletirem a regulação vigente, há uma situação de uma forma geral bem resolvida. Mas há processos críticos como o controle de ativos, onde mesmo grandes empresas se deparam com desafios e insatisfação com a tecnologia da informação.

As informações rotineiramente exigidas pela ANEEL são, após um esforço

inicial de desenvolvimento, tratadas com eficiência. Mas novas necessidades surgem com frequência, o que causa a percepção de gargalo na tecnologia da informação, evidenciada, por exemplo, de forma contundente no depoimento a seguir de um executivo da área regulatória.

Dados da empresa é o pior trabalho do mundo. Você obter dados da empresa é horrível. Você obter dados, seja pela dificuldade da área de informática em gerar um relatório, um procedimento de gerar um relatório, seja que depois desse relatório a qualidade dos dados que vêm. As duas coisas são difíceis e isso realmente nos atrapalha muito. (EX-AEP-6)

6.3.5. Processos

A dimensão processos está invariavelmente relacionada às pessoas, à cultura e à tecnologia da informação, portanto, de certa forma é um aglutinador dos fatores organizacionais. Não por acaso, foi, individualmente, o item mais referido na pesquisa empírica. De todas as entrevistas realizadas, foram destacadas 77 citações relevantes aos processos de negócio, incluindo as exigências de *compliance* com a regulação, e os processos de gestão regulatória.

Quanto aos processos de negócio e sua aderência à regulação, há uma generalizada tendência à formalização por meio de normas e a preocupação com as rápidas adaptações às mudanças regulatórias. Para isso, é fator crítico a realização de fiscalizações prévias, executadas por pessoal próprio ou por empresas contratadas, que indicam o grau de conformidade dos processos à regulação e permitem correções prévias às fiscalizações da ANEEL. Isso fica evidenciado numa série de citações, das quais se destacam:

Existe o seguinte, a ANEEL faz fiscalizações. [...] Ela vai e já diz o que é que ela quer, a gente se prepara para quando ela chegar aqui a gente entregar. (GE-AEE-15)

Porque no fundo pra você atender adequadamente a fiscalização você já teria que ter uma visão horizontal e vertical da interdependência dos processos que não estão sob o controle diretamente do regulatório. [...] Planos de ação diretamente focados nas áreas de vulnerabilidade e de redução da vulnerabilidade que não é imediata. (EX-AEP-4)

A gente até tem um mapa de processos, entendeu? [...] A gente tem o processo tarifário, tem o processo da regulação comercial, praticamente são os cinco

processos que eu te passei: o tarifário, o comercial, o técnico, comercialização e de ouvidoria. [...] Deles vão se segregando os outros processos. (GE-AEP-20)

Mas nem sempre o ritmo de adequação de processos é o ideal pelas diversas áreas da empresa e a própria área regulatória, sobrecarregada, deixa de lado a visão estratégica da regulação.

Porque as áreas técnicas... as áreas técnicas comerciais elas tem uma velocidade própria e a ênfase dela é tal que muitas vezes elas não dão a devida importância às regras da regulação. E, você, por mais controle que faça, ainda é pego pelo pé. Então eu acho que já melhorou e existe uma certa ênfase [...], que vamos supor é o básico, a gente chama fazer arroz com feijão. Aqui usa muito essa expressão: é fazer o feijão com arroz. Fazer o básico, se as empresas não estão fazendo muito bem o básico, a área de regulação tem seu tempo tomado e não pensa no estratégico. (EX-AEP-13)

Dessa forma, a área regulatória deve ser vista como parceira das demais áreas da empresa no que tange as obrigações regulatórias. “As áreas têm que saber o que é que o regulador quer que elas façam. É meu dever também” (GE-AEP-L3). Isso remete à importância do processo de comunicação formal, embora nem sempre de forma estruturada e planejada, o que é de certa forma um contrassenso. Isso fica claro na seguinte afirmação:

O sistemático da comunicação, eu diria que sim, que é importantíssimo. Agora se você perguntar como é que a gente bola essa comunicação eu não sei. (EX-AEP-6)

Há grande preocupação com a adequação do processo de contabilização de ativos, diretamente ligada à formação da base de remuneração regulatória, que afeta significativamente a tarifa. A ANEEL tem ditado regras cada vez mais complexas. “Muitas empresas não o fazem de maneira correta e adequada. E muitas empresas, desde que fazem de maneira correta e adequada, não fazem de maneira eficiente.” (EX-AEP-16)

A comunicação é fator essencial na requerida gestão de *stakeholders*, embora esse processo seja subestimado pelas empresas de uma forma geral. Apenas em um dos grupos empresariais em que executivos foram ouvidos na pesquisa houve indicação da gestão de *stakeholders* como um processo estruturado.

A gente tem o processo de engajamento de *stakeholders*. A gente já sabe mapear, então a gente sabe inclusive que ação que a gente tem que fazer pra cada um e quais são os responsáveis pra lidar com essas ações. [...] Nós temos um plano de comunicação, o nosso plano de comunicação, ela foca cada *stakeholder*. (GE-AEE-15)

Com relação aos processos de gestão regulatória, ou seja, aqueles de responsabilidade do núcleo organizacional regulatório das empresas, foi evidenciado baixo grau de formalização e informatização e, até mesmo uma falta de entendimento da existência de processos regulatórios importantes. Há os que entendem que a função regulatória é suporte pontual aos demais processos comerciais, técnicos, financeiros e administrativos em geral, algo como uma área técnica de consultoria interna. Isso fica evidenciado em opiniões como:

Na minha opinião, isso é mais funcional do que processual e você, talvez, acho que você entende o que eu quero dizer [...] é pedaço de um outro processo... um processo maior. É difícil escrever um fluxo, isso é mais funcional. Eu estou dizendo o seguinte: tem algumas pessoas que têm uma atribuição, mas num contexto maior, por isso que eu não chamo de processo, que tem, sim, que olhar a regulação. Como tem na parte tributária. Vou fazer uma analogia com a tributária, tá? Acho que a analogia vale pra você acompanhar do mesmo jeito. (GE-AEE-14)

Mas a ampla maioria refere-se aos diversos processos regulatórios, ainda que concordem que estão estruturados e informatizados aquém das necessidades. Destacam-se:

- **Processo de revisão tarifária**

A gente monta, como eu falei para você, todo um arcabouço de materiais, de documentos de *checklists* que tem que fazer para fazer, então existe um processo. (GE-AEE-6).

A gente tem toda uma preparação... toda uma preparação. Faz seminário... faz tudo, e tenta entender... e tenta mostrar... e tenta capturar as pessoas para trabalhar nesse processo. (EX-AEP-17)

- **Processo de ouvidoria**

Antigamente, ouvidoria só regulatória, que a gente implementou. Quer dizer, tudo que vem da ANEEL a gente pegava e passou a ser também agora, vai ser implementado nesse ano a ouvidoria de uma maneira geral da comercial. Como? Aí de novo, o pessoal no começo resistiu horrores a isso. [...] É um elemento maravilhoso (as reclamações na ouvidoria) para eu saber o que é que a ANEEL vai

me fiscalizar. (EX-AEP-17)

Existe a ouvidoria da ANEEL e essas demandas que são encaminhadas para nós. Então nós recebemos essas demandas [...] e nós temos os analistas que trabalham nessa área que fazem a distribuição dessas demandas pelas áreas e fazem a coleta para montar a resposta final que vai ser dada. [...] O principal motivo da ouvidoria estar dentro da regulação é que nos dá um *feedback* muito bom, porque por ele a gente sabe o que está fraco, onde a ANEEL poderá focar na hora da fiscalização, um *feedback* muito importante. (GE-AEP-22)

• Processo de controle de escritórios / documentos com a ANEEL

Chegou, *escaneia*, não circula mais papel, vai para o negócio (o sistema). [...] Então tem um controle, nunca tive problema de prazo depois que a gente fez isso e nunca deixamos de enviar a informação no prazo, do que seja. (EX-AEP-17)

Outro processo que eu tenho [...], ele já foi mais intenso que é hoje, é o processo de termos de notificação, fiscalização, coisas digamos do *compliance* fiscal. Isso, também o grupo de pessoas que analisa isso, faz o mapeamento, tem o *follow up* e tal ... tal ... tal. (EX-AEP-16)

Tudo o que entra ou sai da empresa do ambiente externo para o interno e vice-versa, passa pela área regulatória. (EX-AEP-16)

A gente aqui tem um aplicativozinho, e por planilha isso também pode ser feito, em que a gente tem os prazos, os marcos onde a gente tem que encaminhar informação para a ANEEL e a gente faz cobranças prévias para as áreas. E fazemos cobranças, dependendo do tipo de informação e dependendo do prazo que se tem, a gente faz cobranças com um mês antes, com 15 dias, uma semana antes, dois dias antes. E quando não chega no dia: cadê? Mas, normalmente, aos trancos e barrancos a gente consegue cumprir os prazos. (GE-AEP-22)

Todo escritório que vem dos órgãos reguladores, seja do ministério, seja do ONS, seja da ANEEL, vamos dizer assim, os agentes reguladores ou agente do poder público, é centralizado, entra na presidência, é registrado e protocolado e digitalizado no sistema e é encaminhado ao responsável ou especialista daquele assunto ou o departamento que cuida daquele assunto. (GE-AEP-25)

• Radar legislativo e regulatório

Todas as empresas grandes tem algum tipo de radar legislativo. (EX-AEP-4)

O único processo estruturado que tem, os dois únicos é o que eu chamo de radar regulatório, é o processo que eu tenho uma, duas pessoas que ficam mapeando as instituições que tem relação regulatória [...], que envolve Congresso, Assembleias, órgãos reguladores, no caso a ANEEL, ONS, EPE, esses órgãos estaduais, tudo isso fica sendo acompanhado e monitorado por essas pessoas. (EX-AEP-16)

- **Gestão de participações nas associações / grupos de trabalho**

Ter processos é importante para a gestão de participações nas associações. (GE-AEE-8)

Muitas vezes termina aquele funcionário da empresa em um determinado grupo, defendendo algo que ele acha. Que é na realidade a opinião dele, mas não é opinião da empresa. (ES-ASS-3)

As participações dos diversos colaboradores da empresa em reuniões (com regulador e associações) é controlada e disseminada (conteúdo, resultado das reuniões) por e-mail. [...] Não vejo problemas nisso [...], funciona bem. (GE-AEP-L4)

- **Acompanhamento das demandas dos demais agentes**

O outro ponto, também, vamos dizer assim, é você estar sabendo o que está acontecendo em termos de pedidos de outros atores [...] outros agentes do setor. (GE-AEP-22)

Por fim, cabe destacar a preocupação de que a adequação de processos privilegie a eficiência sem onerar custos.

Evidentemente, o objetivo é o que? É rentabilidade e tudo, né? E você tem... Na realidade você tem duas formas de aumentar a rentabilidade: reduzir custos e conseguir receitas. Em custos entraria a questão de processos. Você adequar processos, da maneira que você possa enxugá-los da melhor maneira possível, deixá-los mais racionais, e atendendo ao que estabelecem os regulamentos. (GE-AEP-22)

6.3.6. Infraestrutura

Com regulação crescente, o sucesso na atividade de distribuição de energia elétrica fica ainda mais dependente dos ativos que compõem sua infraestrutura de rede e da capacidade de gestão sobre esses ativos. Também há um grande destaque à infraestrutura de atendimento ao cliente. Modicidade tarifária, portanto recursos cada vez mais escassos, com pressão por melhoria de qualidade determinam a necessidade de gestão da infraestrutura de forma cada vez mais eficiente e efetiva. Mas nem sempre essa é uma fortaleza das empresas. Os

depoimentos a seguir evidenciam essa importância.

O que acontece, eu acho, o diferencial competitivo do setor elétrico, o principal, é a utilização de ativo. E existem duas visões de utilização desse ativo: a visão técnica e a visão econômica. O que é que eu quero dizer com isso? Esquecer a visão econômica como era lá atrás, que a tarifa era pelo custo mais uma margem. (GE-AEE-14)

O negócio é gestão de ativos, mas [...] não tem sequer uma diretoria focada nisso. (GE-AEE-19)

6.3.7. Reputação

As distribuidoras são concessionárias de serviços públicos e ainda estão na situação de ser o elo de toda uma complexa cadeia produtiva com o cliente final, o que pode até ser estendido à sociedade como um todo, tal a relevância econômica e operacional da energia elétrica na vida das pessoas. Nessa situação, “a imagem pública da empresa passa a ser muito importante” (ES-ASS-1) e a “reputação tem valor econômico” (EX-AEP-4).

Não cabe, no âmbito desse trabalho, discutir se existem ações ilegítimas, ilegais ou antiéticas, o que um entrevistado chamou generalizadamente de *dark side* na relação entre empresa (genericamente falando) e a coisa pública. Foi, sim, alvo de investigação a reputação no campo da transparência e da legalidade. E nesse campo, tanto o âmbito individual quanto o coletivo, foram amplamente destacados.

Você tem uma reputação intrínseca dos executivos. [...] É o executivo, é a pessoa física do executivo, a sua reputação... o seu histórico... a sua postura... E não somente o externo, mas o interno, porque muitas vezes o que se diz não é o que se faz. E eu vi que cada vez mais essa distância entre a percepção e a realidade [...] principalmente nesse mundo em que as informações circulam com uma velocidade muitas vezes invasiva, inclusive da privacidade individual. [...] E a reputação da empresa é mais difícil muitas vezes de ser recomposta do que até a reputação individual. (EX-AEP-4)

O termo “credibilidade” foi constantemente mencionado, na alusão à reputação individual ou da empresa como elemento essencial no relacionamento com os atores da rede política, principalmente a ANEEL.

[...] Uma certa reputação pessoal, pelo que você representa. Então pela sua atuação você acaba sendo reconhecido e o cara te dá mais atenção, mais credibilidade ou menos. Faz toda diferença para a ANEEL. Com o ator, com o ONS, com a EPE, com o Ministério, com todos esses órgãos, tem pessoas que têm credibilidade, tem pessoas que não têm. [...] Ah, esse daqui vai queimar não chama ele não. (GE-AEE-15)

O que eu chamo de credibilidade: como é que o regulador vê a empresa? Se ele vê a empresa como uma empresa que enrola... empresa que se beneficia da assimetria de informação, o regulador vai olhar para essa empresa sempre com o pé atrás. E a segunda vertente que eu acho que é crítica no processo é o conteúdo. (EX-AEP-16)

A reputação não diz respeito somente às questões de postura, mas ao conhecimento, ao “conteúdo, senão fica difícil a evolução com o regulador” (EX-AEP-16). “Essa credibilidade [...] está relacionada também à questão de entendimento global do setor, entendimento técnico” (GE-AEP-7).

A condição de segmento muito fechado, onde as mesmas pessoas transitam por décadas, é apontada como potencializadora da necessidade de reputação pessoal no trato das questões regulatórias. Há uma valorização da “história da pessoa no setor” (ES-OIN-5).

O regulador está constantemente avaliando a reputação de seus interlocutores e há empresas que são mais ouvidas que outras em função de sua relação histórica com o regulador.

Com o tempo, claro, [...] o regulador começa a conhecer os seus negociadores nas distribuidoras, começa a dar maior ou menor credibilidade e peso à opinião daquela pessoa. [...] Nós temos notícias de algumas empresas que ainda não se recuperaram, ou seja, insistiram em ter atitudes de esperteza, uma esperteza até de crianças, porque é óbvio e insistiram e até hoje ainda têm esse tipo de atitude, ainda está no gene da empresa. E elas continuam sendo mal vistas pelo regulador. (EX-AEP-6)

O *tracking* vai se fazendo (das pessoas e empresas, pela ANEEL). [...] Eles também mapeiam a gente, esses caras atuam assim, esses caras atuam de outro jeito e tal e sempre tem alguém que ainda tem alguma história, e vai passando essa história para os outros. (EX-AEP-18)

Há os que consideram que a reputação é necessariamente uma questão de credibilidade, entendendo como algo mais no âmbito de habilidades interpessoais. Estes acreditam que a argumentação embasada por dados e fatos é uma obrigação. “Você não pode levar para o regulador posições sem nenhuma argumentação de natureza regulatória” (GE-AEP-24). Ainda assim, há avaliação constante dos

interlocutores pelo regulador.

Não sei se seria credibilidade a palavra, tá? Talvez mais a simpatia ou não por escutar aquela pessoa. Por mais questão de postura. A questão da informação, todo mundo leva uma sustentação. Mas, eu entendo assim, que existem posturas. Eu já vivenciei, já escutei dentro da ANEEL que vindo de A, B ou C, para eles é a mesma coisa que não vir. [...] Que existem no setor empresas que estão um pouco mais e um pouco menos, não tenho dúvida que existem. (GE-AEP-20)

6.4. Fatores macroambientais

Os resultados apresentados contribuem para a o enriquecimento e confirmação da lista de construtos relativos à análise dos fatores macroambientais, apresentados no Quadro 3 do Capítulo 3.

6.4.1. Fatores econômicos

A perda de clientes para comercializadoras pequenas que fazem o mercado correr um risco enorme. “Como essas empresinhas comercializadoras são desse tamanho, se quebrar, quebrou, vai embora, fecha e abre outra” (ES-ASS-12).

Há preocupação com os investimentos requeridos para a Copa do Mundo e as Olimpíadas, com grande visibilidade e sem necessariamente uma contrapartida tarifária: “a gente vai descapitalizar” (EX-AEP-13).

O custo-benefício de participação nas associações é crescentemente avaliado.

Os desafios urbanos são muito diferentes entre as distribuidoras. “O desafio urbano do Rio de Janeiro é diferente do desafio urbano em Boa Vista, onde tem uma distribuidora Eletrobras. [...] Como eu comparo iguais igualmente e desiguais igualmente?” (GE-AEE-14).

A questão tributária é essencial à imagem do setor e impacta a busca pela modicidade tarifária:

Modicidade tarifária, legal é uma gracinha, só que é o seguinte: a ANEEL tem cada vez mais recrudescido a política econômica dela, apertando o ganho da distribuidora, para que o consumidor possa perceber. [...] Só que o problema é na carga tributária. [...] O discurso de que vamos criar uma tarifa menor para o consumidor é bom? É lindo, só que as distribuidoras estão sendo arrojadas. (ES-ASS-2)

Destaca-se o papel relevante do BNDES na rede política, na governança das empresas e como provedor de financiamentos de longo prazo. A ameaça para as empresas reside exatamente na gestão desses múltiplos papéis, que pode ser resumido como catalisador da viabilização de políticas públicas:

Você veja o seguinte: hoje a nossa cultura empresarial, ela é muito pouco criativa. Por que ela é pouco criativa? Porque ela tem um histórico de dependência, uma relação umbilical ou paternalismo do Estado. Violento, não é? [...] Atuais movimentos de forte interdependência entre participação acionária dos fundos de pensão, do próprio BNDES, do financiamento do BNDES e dos mecanismos pontuais de incentivos. (EX-AEP-4)

6.4.2. Fatores políticos

O conjunto de fatores políticos interagentes no SEB é destaque, conforme tem sido exposto nesse trabalho. Há ainda outros destaques que corroboram a necessidade de as empresas do setor, em particular as distribuidoras, formatarem estratégias para mitigarem ameaças, mais que aproveitarem oportunidades, desse contexto.

Há um sentimento generalizado, ainda, de insegurança jurídica. “É um problema essa infinidade de leis, decretos, que foram modificando todo o setor” (ES-ASS-1). Apesar de existir em tramitação no Congresso um projeto de consolidação da legislação do setor elétrico, isso ainda suscita dúvidas. Caso seja um movimento de fato de consolidação é positivo e bem-vindo, mas há preocupação. “Consolidar é juntar [...] Eu acho que se o pessoal bobear, alguma coisa se alterará nessa consolidação” (ES-ASS-12).

A falta de uma maior abertura para negociação por parte da ANEEL é percebida, ao contrário do Executivo, e consiste numa constante ameaça potencial, embora a ANEEL seja considerada um órgão com grande qualidade técnica:

O Executivo [...] você tem mais facilidade [...] interação com o Executivo. Até porque o Executivo é uma ambiente mais político. Então você tem uma facilidade de acesso maior, você discute. [...] Só que os assuntos do ponto de vista de regulação e tal são resolvidos, pelo menos nesse momento que nós estamos vivendo aí desde o novo modelo, mais dentro da ANEEL. Os grandes temas são discutidos ali internamente na ANEEL. E a ANEEL, ela não tem essa vocação. A cultura dela não foi preparada para ela enfrentar, discutir, conversar, ouvir e tal. [...] Mas a ANEEL não faz isso. De repente, ela joga no sistema aí 30 notas

técnicas e com resolução e tal. O cara pega e dá 2 meses aí pra você fazer as suas observações. (ES-ASS-12)

No ministério é muito fácil. Nós participamos de grupo de trabalho no ministério, geramos inclusive o grupo de trabalho. A gente chega lá e discute um pouco lá com o pessoal, [...] e tenta convencê-los. [...] Então vamos organizar uma coisa, chama lá e cria um grupo de trabalho e nos convidam. A gente vai lá e faz apresentação e faz algumas reuniões, eles tomam a decisão, você participa da decisão, assim que se opera nos ministérios de uma maneira geral. (ES-ASS-12)

Os laços colaborativos, portanto, são muito mais frequentes no âmbito do Executivo que na instância regulatória. Já o Legislativo e sua influência sobre a ANEEL é relevante, na medida em que a muitos parece que a ANEEL é mais sensível à defesa dos interesses das concessionárias do que dos consumidores:

A pressão da câmara dos deputados..., um trabalho demagógico pressionando a própria ANEEL. E a mudança interna na ANEEL..., a pressão sob a direção de que a ANEEL é mais sensível às concessionárias do que ao cliente... (EX-AEP-13)

Não há uma tendência a um contato explícito com o Congresso, embora a ABRADÉE, principal associação das distribuidoras faça esse papel.

A gente não tem bancada política, a gente não tem. (...) A gente é uma empresa regulada. (...) E pelos acionistas que tem. Imagina se você abre um front pra isso? (EX-AEP-17)

Supor uma independência absoluta da ANEEL frente as demais atores políticos não é uma realidade aceita pelos agentes econômicos:

Sem dúvida... sem dúvida a decisão da ANEEL de fazer o que tá fazendo nesse ciclo de revisão tarifária tem a ver com alguma decisão política que rolou, com certeza envolvendo a ANEEL. Não sei se veio de forma unilateral, não sei se foi proposta da ANEEL ou de qualquer maneira tem aprovação ministerial ou se for o caso até de outras entidades do governo. (EX-AEP-16).

6.4.3. Fatores socioculturais

Há alguns aspectos muito importantes de natureza sociocultural a impactar o setor elétrico, particularmente ao segmento de distribuição, altamente regulado em função de sua relação com um grande mercado cativo (monopólio natural). O primeiro diz respeito à tradição do “brasileiro, ainda muito voltado à proteção do

Estado” (EX-AEP-4). “A sociedade brasileira é muito corporativista” (GE-AEP-L2).

O segundo aspecto diz respeito à percepção de que as empresas são expropriadoras de riquezas, o que influencia também o corpo técnico da ANEEL:

Ela é vista como a impositora de uma visão de ganância... de lucro... de um poder acima daquele que os demais agentes detêm e, conseqüentemente, ela vai estar sempre no polo negativo da formulação de qualquer entendimento. Ela é a vilã, ela é a nossa herança católica [...], o pecado do lucro [...], o pecado da usura. (EX-AEP-4)

Há um anti-capitalismo no inconsciente coletivo brasileiro. (GE-AEP-L2).

Os técnicos da ANEEL em geral são muito céticos, desconfiados com os dirigentes das empresas. Consideram que visam apenas o resultado econômico. (EX-AEP-L1)

Há que destacar, também, a percepção generalizada de que o SEB é um setor eminentemente ético:

O nosso setor regulado [...] tem uma tradição muito interessante. Ele é muito pouco suscetível a intervenções, digamos assim, muito antiéticas. Então, por exemplo, no caso de corrupção, a gente conhece uma que houve lá na ANEEL, recentemente, há uns 3 anos atrás um caso de geração. A gente não tem essa vivência. (EX-AEP-6)

Por fim, o baixo envolvimento da população em geral no instrumento formal mais específico para interferir no processo regulatório – as audiências e consultas públicas – é uma ameaça a uma evolução do marco regulatório, embora possa ser encarada como uma oportunidade por parte das empresas.

Eu sinto assim, a sociedade, a própria cultura nossa, do próprio brasileiro, a gente não tem a cultura [...]. Eu me envolvo muito em audiência pública do setor elétrico porque eu estou no setor. Mas as audiências públicas em telecomunicações, eu vejo que saem, mas, aquela coisa, não sento para dar uma lida. Em quê que aquilo vai me afetar, o quê que aquilo, o que eu posso contribuir. Eu sinto que a sociedade não tem a cultura de sentar, perder uma hora, duas horas, ler o que está sendo proposto e mandar uma contribuição. Acho que isso ainda é um assunto que precisaria ser muito melhor trabalhado no nível de sociedade. (GE-AEP-20)

6.5. Indicadores de desempenho regulatório

Os resultados apresentados contribuem para a o enriquecimento e

confirmação da lista de construtos relativos aos indicadores de desempenho relacionados às estratégias regulatórias, apresentados nos Quadros 4 e 8 do Capítulo 3.

É de amplo entendimento que parte do desempenho geral da empresa é relativa ao efeito das mudanças regulatórias, quer sejam sensibilizadas por ações de natureza estratégica da empresa, quer sejam consequência de um processo alheio à ação da empresa. Em qualquer caso, a quantificação desse efeito é difícil. “Realmente é muito difícil você desenhar indicadores para uma ação regulatória em geral” (ES-ASS-3). Na prática, o desempenho das áreas regulatórias, nas empresas que têm tais estruturas formadas, é função em parte do desempenho geral da empresa e em parte de algumas medidas específicas de ação direta da área regulatória.

Hoje em dia eu [...] tenho metas para os reajustes tarifários... eu tenho metas para reduzir multas... eu tenho indicadores para ver se eu consegui licenciamentos ambientais. São difíceis, que eu até brinco assim: gente que inveja do [...] Por exemplo, o bônus meu depende do desempenho da (empresa), [...] e tem uma parte nossa [...] (EX-AEP-17)

Vários indicadores foram recorrentemente citados por diversos entrevistados, com base em suas experiências em diversas distribuidoras. Esses indicadores juntam-se a diversos outros indicadores gerais da empresa que fazem parte da lista de indicadores do arcabouço analítico proposto.

Ficou bastante claro que alguns indicadores usados por empresas e associações para atestar o desempenho de suas ações frente ao ambiente político, regulatório e institucional, em termos de quantidade de contatos diretos ou presenças em seminários e eventos diversos do setor, são indicadores no mínimo polêmicos.

[...] a área regulatória fez 543 reuniões com o regulador... Eu falei: Pô! Tu gastaste uma quantidade de horas, de passagens, e de não sei o que, e resultado zero? E gozado que essa é uma métrica também nas associações. (EX-AEP-4)

Pela quantidade de reuniões, pelas ações, pelo relatório que foi feito, pela divulgação que foi dada, pelo seminário que foi organizado... Então você tinha ali resultados intermediários, meios pra alcançar aquele fim. (ES-ASS-3)

Ou seja, o esforço empregado em termos de reuniões, contribuições,

apresentações, palestras, entrevistas etc. é cabível, mas o grau correto de sua efetividade é de difícil mensuração. Muitas vezes, há uma atuação correta, mas o resultado, em termos da mudança ou do impacto regulatório, não é atingido. “Até porque esse resultado às vezes é um resultado de longo prazo” (ES-ASS-3).

A ação proativa da área regulatória é também altamente questionada pela evidência de objetivos e metas voltados à mitigação de fatos consumados, o que é claramente expresso na seguinte afirmação:

A maioria dos objetivos da área regulatória, eu diria que 80% pelo que me vem na cabeça agora, eles começam com a palavra minimizar ou maximizar. Minimizar você só vai minimizar algo que você sabe que vai ocorrer. Certo? (GE-AEP-7)

O Índice de Aceitação de Teses, chamado por alguns como a parcela dos “pedidos atendidos durante as consultas e audiências públicas” (GE-AEP-20), também pode compreender o percentual concedido de revisão ou reajuste tarifário em relação ao que foi projetado pela empresa. A ANEEL tem divulgado o resultado de cada pleito em audiência ou consulta pública, justificando sua aceitação ou não aceitação. A dificuldade para a apuração desse indicador é que os pedidos repetem-se entre empresas e mesmo sobrepondo-se aos pedidos das associações e outras pessoas físicas ou jurídicas. Até que ponto é uma opinião coincidente ou uma orquestração estratégica para mostrar o peso da demanda à ANEEL é algo que somente cada empresa pode dimensionar. Portanto, não é um indicador que seja possível observar de dados públicos.

Eventualmente você consegue até pelo documento de análise das contribuições. Eventualmente você pode dizer: não, esta contribuição que fulano fez, olha só, eles acataram porque eles têm um poder de influência. Mas isso é eventual. Normalmente aquela contribuição não chega só de um, chega de várias pessoas. (ES-ASS-3)

Fica evidente a importância dos relacionamentos com os diversos atores da rede de valor política – empresas, prestadores de serviços, associações etc. – na orquestração das solicitações ao regulador. Sem uma abordagem relacional a possibilidade de sucesso ou fracasso num pleito cresce.

O que você obteve foi única e exclusivamente o que você pediu e da forma que você pediu? E até mesmo você pode ter pedido porque o fulaninho anteriormente a você pediu também e conseguiu e você pediu e conseguiu. Porque foi ele que criou

o trabalho regulatório por de trás disso, certo? Então é não excludente, você não consegue comprovar que foi só e somente só por aquela sua ação que você obteve o resultado que você postulou, certo? O que dificulta, mas se você tem uma estrutura que mostra quais foram os estudos que você fez, que trabalhos que você desenvolveu... (GE-AEP-7)

As empresas procuram medir os impactos no EBITDA de cada efeito regulatório relevante, de cada item que compõe a revisão tarifária. No entanto, isso não pode ser observado por dados públicos. Houve menção a essa postura de forma generalizada entre os entrevistados.

A apuração de multas evitadas ou reduzidas é também amplamente apontada como um indicador de desempenho para medir o resultado da ação regulatória. Esse, no entanto, é indicador que aponta para desvios de aderência regulatória em sua origem. Afinal, só há multas se alguma obrigação regulatória houver sido descumprida.

Existe um método certo que dá um resultado errado, que é medir qual é o grau de penalização. Multa de até... ou evitada ou reduzida. Tá, essa é uma métrica certa. Mas um resultado errado. Por quê? Se eu cheguei na multa, se eu cheguei na penalização, é porque eu não tive um *back behavior* que justificou isso. Significa que eu não estou sendo nem eficiente e nem eficaz. Eu estou apenas mitigando as minhas deficiências. (EX-AEP-4)

O cumprimento das obrigações regulatórias ou nível de *compliance* pode ser mensurado, tanto no âmbito das fiscalizações prévias, executadas pela equipe regulatória ou por empresa contratada, como nas fiscalizações da ANEEL. Em decorrência ou não de fiscalizações, a ANEEL pode solicitar ações corretivas ou informativas das empresas. Essas solicitações são formais e sempre determinam prazos para o seu cumprimento. O que pode ser traduzido em mais um indicador de desempenho regulatório: o nível de cumprimento de prazos impostos pelo Regulador.

Da mesma forma como é apurado um indicador de satisfação dos clientes pela ANEEL (o IASC), as empresas podem apurar a satisfação dos seus *stakeholders*. Evidentemente, isso é uma empreitada complexa, dependendo do *stakeholder*, e só deve ser realizada para aqueles que em determinado momento forem considerados críticos. Embora tenha sido evidenciada a importância da gestão de *stakeholders*, em apenas um grupo de empresas, foi claramente mencionado o mapeamento dos *stakeholders* como algo consistentemente

realizado e, como consequência, a prática de elaboração de planos de comunicação a partir de pesquisas realizadas (GE-AEE-15).

Na prática, a gestão de *stakeholders* “dentro dos processos regulatórios, é algo que falta [...], acontece *ad hoc*, por cada uma das precipitações que surge no dia a dia” (GE-AEP-7). “E o mapa da visão dos *stakeholders* das empresas, ele é normalmente muito limitado” (EX-AEP-4).

Por fim, cabe o destaque para o grau de influência política, no caso aquela focada na dimensão regulatória. Isso se confunde com a credibilidade das pessoas ou da empresa frente aos atores políticos. Embora pudesse ser esse um indicador de grande auxílio à gestão de empresas em ambientes regulados, há uma enorme dificuldade em qualificá-lo e, conseqüentemente, quantificá-lo: “Isso é muito difícil, a gente já tentou uma vez fazer indicador de credibilidade [...], eu não consegui” (EX-AEP-6).

6.6. Alianças e redes estratégicas

Os resultados apresentados contribuem para a o enriquecimento e a confirmação da lista de construtos relativos à análise relacional, apresentados no Quadros 5, 6 e 7 do Capítulo 3.

Os construtos propostos para a análise relacional nos âmbitos da indústria e da empresa focal se mostraram pertinentes. Embora atuem coletivamente, frequentemente as distribuidoras falham em “atuar com aquilo que tem de mais relevante que é a força do grupo” (ES-ASS-12). A atuação coletiva não elimina a necessidade da ação individual. “Um anda com o outro [...], o cara vai para falar sobre o grupo, mas isso não exime a necessidade do individual, de ir lá” (EX-AEP-15).

A percepção da natureza estratégica dos relacionamentos é muito variável. Há os que não veem “outros aliados significativos além das associações” (ES-OIN-5). Há os que consideram, por exemplo, “os fornecedores como aliados para fins de redução de custos” (GE-AEE-14). Há os que julgam que fornecedores de serviços, como escritórios de advocacia e consultorias, “não são parceiros estratégicos” (ES-ASS-10). Explorando um pouco mais a existência de parceiras ou alianças estratégicas reais ou potenciais, destacaram-se fornecedores,

investidores, demais empresas distribuidoras e associações:

[...] Eu acho que tem várias, várias alianças possíveis que a gente poderia fazer também que, especialmente a distribuição, a transmissão eu acho que tem e assim as mais visíveis que eu acho são associações. Eu acho que essas - ABRADÉE, ABRAGE, ABRATE - elas todas são muito fortes e as associações dos consumidores também, eu acho que tem alianças muito interessantes que podiam ser feitas. (GE-AEE-15)

Tem até aliança que a gente faz pra discutir certos temas de caráter regulatório. [...] A parte de equipamento, que a gente comprou, e como eles são caros, a gente tentou convencer e conseguimos conquistar a confiança lá dos fornecedores internacionais, em trazer de maneira rápida para o Brasil esse conjunto grande de equipamentos. [...] Aí essas alianças com os outros atores, eu diria para você, como você está aumentando o espectro, você consegue, por exemplo, unir as diferenças. Quando eu falo para você que alianças dentro do setor de distribuição são menores é porque há muita diferença entre as empresas. (EX-AEP-16)

Do ponto de vista empresarial são importantes as parcerias nos investimentos. [...] Há alianças com fornecedores procurando fidelização. Não são mais que 10 fornecedores principais. Há compra de lotes maiores por tempos maiores. São relações de longo prazo e existem indicadores para aferir a relação com os fornecedores. (EX-AEE-19)

Há diversas empresas de consultoria de técnicos importantes do setor e pessoas que já tiveram cargos relevantes. Algumas dessas empresas têm bastante influência e são contratadas das empresas do setor. São alianças. No caso de consultorias [...] tem contratos de longo prazo, tipo guarda-chuva. No caso de escritórios de advocacia, que também são usados, há uma relação mais pontual, a partir de pareceres para suportar determinados pontos de vista. (GE-AEP-L2)

Parceria específica do ponto de vista regulatório, por ser uma empresa estatal, evidentemente procura alianças com empresas congêneres. (GE-AEP-25)

Cada fornecedor é fornecedor. O que a gente tem... as próprias distribuidoras, elas se ajudam. Principalmente as que estão na mesma região, sob as mesmas condições de mercado, com os mesmos tipos de problemas. A gente troca melhores práticas. Nas questões regulatórias, a gente se ajuda. Por exemplo, tem um determinado assunto, a gente sabe que uma empresa tem uma penetração maior naquele tema. Então, vamos pedir para aquela empresa atuar. Quando é um caso que a gente tem maior penetração, a gente atua, né? (GE-AEP-24)

Quanto ao que determina a postura individual ou coletiva, há uma análise do desgaste da imagem da empresa.

Eu deixo uma coisa boa para fazer individualmente e a coisa ruim, para forçar, para que associação faça, ou seja, para não mostrar muito a cara no momento da crítica. [...] Via associação [...] ela preserva um pouco a imagem dela, porque não foi ela

que fez. [...] Não foi ela que fez a crítica, a contestação e aí ela trabalha o lado bom. A boa notícia ela dá sozinha, individualmente. (ES-ASS-3).

Recentemente há uma tendência à atuação maior individual, mas no sentido de grupo econômico, quer sejam do segmento de distribuição, quer sejam setoriais.

Eu acho que houve uma predominância de uma atuação conjunta, até naqueles períodos de crise. Mas, mais recentemente, eu acho que, até talvez até por fortalecimento dos próprios grupos empresariais, [...] mudaram um pouco a estratégia pra fortalecer a atuação individual. (GE-AEP-3)

Em função da magnitude do problema, há sobreposição de ação coletiva e individual. “Às vezes o problema é tão grande que as empresas agem coletivamente e individualmente também” (EX-AEP-6). Há os que veem uma hierarquia: começar pela ação individual e passar para a coletiva, mas não há evidências claras disso. Já “alianças entre empresas, sem interesses societários, para uma argumentação junto à ANEEL, são raras” (GE-AEP-L2).

Alianças entre associações são raras, mas podem ocorrer, dependendo do tema regulatório. Isso se deve à “competição” entre as associações pelos associados, muito pressionados para redução de custos.

A estrutura da rede de valor política tem suas particularidades. Mesmo entre as associações, há uma centralidade de algumas, fato demonstrado pela opinião de ES-ASS-12: “A política é muito mais forte; não tenho dúvida que uma ABRACE, por exemplo, ela circula com muito mais desenvoltura num ambiente político, os interesses são muito mais comuns, muito mais fáceis”.

As redes políticas, do setor elétrico, do segmento de distribuição e de cada distribuidora, têm densidade alta, o que foi evidenciado no levantamento da diversidade de atores apresentados no Capítulo 5 deste trabalho e nos casos desenvolvidos. O construto do escopo, a considerar o SEB, é amplo. Mas considerando apenas o segmento de distribuição e seus agentes econômicos é restrito à área de concessão. Ao se agregar a perspectiva de grupo econômico do setor elétrico como um conglomerado de ativos em geração, transmissão, distribuição e comercialização, o escopo seria amplo. Embora este não tenha sido o foco deste trabalho, o comportamento dos grupos econômicos do setor elétrico, não pode ser deixado de lado ao se analisar as redes estratégicas das

distribuidoras.

No âmbito da indústria, quando avaliada na orientação à regulação, há uma clara centralidade da ANEEL, com relevância também dos demais atores do ambiente institucional. A identidade destes é também forte, assim como das maiores distribuidoras e das associações de representação mais relevantes (no caso das distribuidoras aparecem em destaque a ABRADÉE e o Instituto Acende Brasil, em seus respectivos focos). Para a análise das redes de empresas focais, estas terão sempre identidade forte.

O status dos atores no âmbito da indústria e das empresas é bastante variado. A credibilidade é um dos principais fatores a contribuir para o status dos atores, assim como o poder econômico. Isso foi amplamente evidenciado:

As empresas mais fortes se sobrepõem nos grupos de interesse. [...] Há empresas que claramente buscam a liderança na influência regulatória. (ES-ASS-1)

Os grandes grupos econômicos têm peso maior nas associações e junto ao corpo diretivo da ANEEL. (ES-OIN-5)

As empresas pequenas, elas ficam de carona o tempo todo, elas não dão as caras praticamente. (EX-AEP-6)

Há certa equivalência entre os grandes grupos, mas a forma de atuação é diferente. [...] são mais políticas, [...] mais técnica e regulatória. (GE-AEP-L7)

A percepção do acesso fácil ou difícil a recursos no âmbito da indústria é polêmico. Embora sejam concessões de serviços públicos, com grande volume de informações públicas, ainda resta uma grande assimetria de informações às empresas.

É muito interessante, o que eu vou dizer: qual a vantagem que eu [...] chegar agora e mostrar, e abrir o coração e mostrar para as empresas tudo que eu fiz aqui. [...] Bom, claro que eu não farei isso. O que é que os outros concorrentes estão fazendo [...] ninguém abre o jogo mais. Se eu abrir o jogo, a empresa que eu passei as informações pode ser até mais eficiente do que eu e na hora do *benchmarking* eu dancei na tarifa. (EX-AEP-16)

Existe muita informação estratégica que não são divulgadas, mesmo pelas associações, quando há necessidade de se reunir um bando de dados para poder argumentar com a ANEEL, por exemplo, de uma forma única. Tem informações estratégicas que as empresas não passam. Então eu não vejo associações estratégicas de parcerias entre os agentes de uma forma muito sistemática. (EX-

AEP-23)

Essa troca de informação é mais intensa nas empresas mais parecidas. O Brasil é muito heterogêneo. Você tem concessionária no sudeste com nível de mercado, de densidade de carga, muito maior do que no norte / nordeste. (GE-AEP-24)

As conexões são usualmente fortes no âmbito da indústria e no âmbito das empresas. Os laços do setor como um todo são usualmente visíveis, obrigatórios e diretos, mas oscilam entre as características colaborativa e a oportunística, como exemplificado a seguir:

O Ministério, por exemplo, ele entende melhor as questões com a gente, ele tem, acho que o corpo do ministério, ele acaba entendendo um pouco o ponto porque a gente tem realmente um relacionamento grande com eles e eles entendem e são os nossos maiores aliados. (GE-AEE-15)

O que conta para a gente são as empresas estatais e federais. (GE-AEE-15)

[...] Procuram mapear os interesses dos outros parceiros, no caso muito centrado no excesso ou falta de energia. [...] Tentam identificar “quem são os amigos e quem são os inimigos em cada tema”. (GE-AEP-L7)

Olha, eu acho que a ABRADÉE, começando por ela, ela mudou muito o perfil de relacionamento com o regulador porque também o regulador mudou. Antigamente ela tinha essa visão... essa percepção de que tinha que bater... bater... bater. A ABRADÉE mudou a estratégia. Ela não está com a estratégia de bater, ela está desenvolvendo a estratégia de construir uma relação com o regulador e de certa forma ajudá-lo. (EX-AEP-16)

Embora ampla e complexa, a gestão das redes de alianças estratégicas das distribuidoras, mesmo das grandes, é frágil, mesmo quando ancoradas nas associações de representação de interesses. Isso é destacado por muitos, e exemplificada pelo seguinte depoimento:

Cansei de ir ao Congresso, o deputado, o senador e tal falavam pra mim: me diga uma coisa, vocês precisam se organizar. E diz para mim, o que é que vai fazer, pô! Você sai daqui, acabou de sair daqui, o seu colega e muda completamente: não é essa a ideia aqui. (ES-ASS-12)

Não foram destacados mecanismos de governança apropriados, tampouco um alto estágio de desenvolvimento de gestão do compartilhamento de informações entre as firmas, embora aconteçam em frequência elevada. Esse

fenômeno ocorre normalmente *ad hoc*. As distribuidoras em geral têm experiências com alianças, mas o alinhamento de interesses nem sempre ocorre. “A rede política é administrada, mas de forma incompleta e desestruturada” (GE-AEE-8).