

4

Análise dos Resultados

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

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

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

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

4.1

Evolução institucional do setor elétrico brasileiro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.1

Evolução do modelo regulatório no setor elétrico brasileiro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ por intermédio da Resolução CNPE nº 5/2003.

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

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

4.2

Principais atores do campo organizacional

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

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

Nas entrevistas realizadas, buscou-se colher informações de como cada ator percebe o seu papel no campo organizacional e, como percebe o papel dos demais, através de críticas e avaliando o seu desempenho, bem como propondo melhorias. A partir da percepção obtida nas entrevistas, dos papéis

desempenhados por cada ator, foi possível analisar como eles, através de seus valores e inter-relações, afetam a forma com as distribuidoras respondem ao modelo regulatório proposto para o setor elétrico brasileiro. Conforme grau de importância dado pelos entrevistados e, demonstrado na Figura 3, os principais atores analisados foram: ANEEL, Estado e as próprias distribuidoras de energia elétrica.

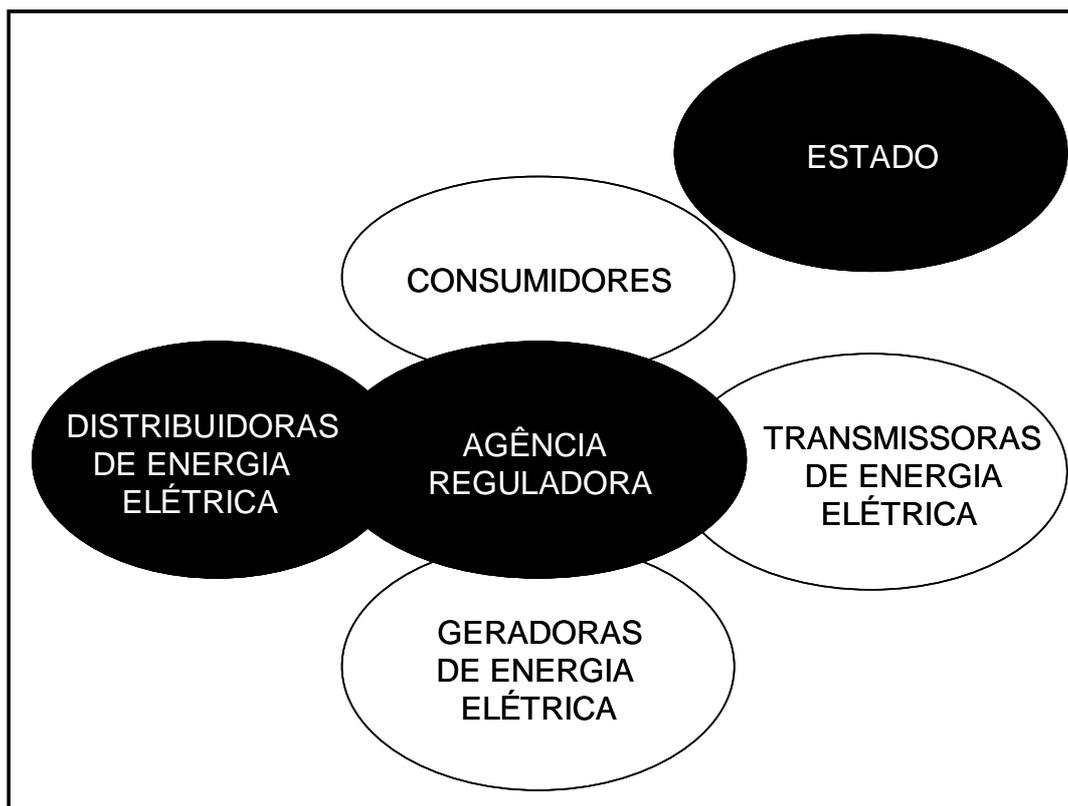


Figura 3 – Principais atores citados nas entrevistas

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

4.2.1

O papel da ANEEL

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

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

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

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

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

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

“Apesar de ter sido criada como órgão independente, a ANEEL se insere numa rede intensa de relações: interage, simultaneamente, com as empresas distribuidoras que levam a energia aos consumidores, com os próprios

consumidores, com o Poder Executivo e com o Congresso Nacional.” (entrevistado 16)

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

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

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

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

4.2.2

O papel do Estado

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

através da Constituição de 1988, ele delegou seus poderes de normatização e fiscalização para a agência reguladora.

Quando atuando em políticas de planejamento, o Estado repassa através do MME, as principais diretrizes de expansão da demanda e oferta do setor, cabendo à ANEEL buscar implementá-las através das licitações de oferta de energia que proporciona, regulando os montantes anuais de investimentos das distribuidoras, entre outras práticas. Em vista desta atuação indireta no campo organizacional, estava prevista para o Estado, no modelo regulatório proposto, a função de agente externo, ou fator ambiental.

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

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

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

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

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

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

“O que a Constituição estabeleceu não se verifica na prática. (...) É muito diferente de outras partes do mundo, onde o nível de independência da agência reguladora é total, no Brasil ainda é muito comum a utilização destes setores para reafirmação de estratégias políticas, que não necessariamente atendam a investidores e consumidores. Na Noruega, por exemplo, a agência reguladora tem sua sede no mesmo prédio do Ministério e de forma alguma há interferências.” (entrevistado 17)

4.2.3

O papel das distribuidoras de energia elétrica

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

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

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

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

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

“As distribuidoras de energia, muitas vezes, têm sua atividade confundida com a de geração de energia elétrica, quando na verdade ela é responsável somente pela conexão, através do fio, entre o gerador, que deve se ressaltar atua em regime concorrencial, até o consumidor final. (...) Mas, exatamente por ser a interface com o consumidor, resta a distribuidora gerenciar este relacionamento com o público, atendendo sempre os critérios da ANEEL.” (entrevistado 5)

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

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

4.3

Dinâmica do campo organizacional

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

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

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

modelo institucional, e cuja concepção já fora moldada para suportar estas relações.

Mais especificamente, sobre a análise da dinâmica do campo organizacional, remonta-se novamente à estruturação do campo do setor elétrico brasileiro que, antes mesmo do seu principal ator, a ANEEL ser instituído, já apresentava parte das concessionárias distribuidoras privatizadas. Diante deste cenário, a agência reguladora já precisou “nascer” tendo conhecimento geral das práticas e principais características das empresas que atuavam anteriormente no campo.

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

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

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

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

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

“Ainda que a relação da concessionária e da ANEEL estejam baseadas em princípios legais, ocorre uma interação muito grande entre a área de regulação destas empresas e a própria agência no sentido de que regras estabelecidas não sejam impostas de fora para dentro, mas que consigam ser absorvidas e gerenciadas de uma forma o menos agressiva possível dentro das empresas.” (entrevistado 5)

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

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

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

“O modelo regulatório do setor elétrico, ainda hoje, dá seus primeiros passos. Citando o exemplo da CELPE, a distribuidora tem o respaldo técnico e legal do órgão regulador caso seu equilíbrio econômico-financeiro seja comprometido. Existem regras pré-determinadas para definição da tarifa a ser praticada, mas, neste caso, decisões políticas, a princípio, se sobrepuseram sobre as premissas

técnicas e uma liminar bloqueou o aumento das tarifas da empresa. Ao final do modelo, a ANEEL se pronunciou a favor da CELPE na ação judicial movida pelo Ministério Público.” (entrevistado 9)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4

Institucionalização das regras

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

O conceito atribuído pelos entrevistados ao processo de absorção e compreensão das regras não é percebido como algo que permeie todas as ações e atividades desempenhadas pelas distribuidoras de energia elétrica. Através das entrevistas, ficou comprovado que a regulação ainda é percebida como sendo desassociada, ou só parcialmente integrada à atividade principal de distribuição de energia. Muitos entendem que o modelo regulatório corre paralelamente aos objetivos dessas organizações.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deixando-se de lado o fato de que é provável que muitos entrevistados não tenham uma compreensão total dos conceitos que envolvem o processo de

institucionalização, um questionamento deve ser feito a respeito dos interesses de cada ator neste processo: - Que interesses podem haver por trás da própria inconstância do processo de institucionalização do setor elétrico brasileiro? – As distribuidoras, ao decidirem incorporar de forma consciente e ágil, em suas estruturas, os princípios do modelo regulatório, agem em busca de um acréscimo dos seus benefícios?

Repassando novamente as respostas obtidas e, através de observação participativa da pesquisadora, pode-se concluir que a dinâmica dos atores que atuam sobre o campo organizacional do setor elétrico brasileiro interferem na forma com as distribuidoras respondem ao modelo regulatório. Tanto as inconstâncias do processo de institucionalização quanto as ferramentas de gestão utilizadas pelas distribuidoras, para incorporar o modelo regulatório proposto, são exemplos de relações de poder praticadas pelos atores do campo que acabam influenciando a forma com as distribuidoras se comportam perante o processo de institucionalização do campo organizacional.

4.5

Relações de Poder

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme fora abordado nas entrevistas, as relações de poder que Faria (*apud* CARVALHO e VIEIRA, 2003) definiu como a capacidade de realizar interesses, no caso do Estado, com base na autoridade legítima, através da promoção de ações políticas, acabam por influenciar negativamente a forma como

as distribuidoras respondem ao modelo regulatório do setor elétrico principalmente por apregoar a não-eficiência. Por trás das inconstâncias no processo de institucionalização, emerge uma força que acaba por desestabilizar o modelo proposto, deixando o setor mais suscetível às alterações constantes das regras propostas, ao beneficiamento de empresas que têm no Estado seu principal acionista e uma agência regulatória mais exposta a influências políticas.

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

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

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

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

Além do mecanismo acima descrito, outra questão abordada no referencial teórico e, presente também nos trechos das entrevistas acima destacados, é a

ocorrência da captura do agente regulador, como previsto por Marques Neto (*apud* SUNDFELD, 2000). Conforme definido pelo autor e, visto no caso analisado, a captura da agência deriva principalmente (i) do risco de concussão, vinculado à corrupção que permeia as instituições brasileiras; (ii) do risco de contaminação de interesses do regulado pelo regulador; (iii) do risco da insuficiência de meios, relativo ao esvaziamento de recursos financeiros, logísticos e humanos da agência reguladora e; (iv) do risco de captura pelo poder político, onde se revela uma confusão entre a agência reguladora e os interesses de bloco de poder.

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

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

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

comercialização de energia elétrica. Dado este posicionamento estratégico, estas empresas acabam por atrair o interesse do Estado, por serem grandes empregadores de mão-de-obra local e importante fonte coletora de tributos e, por este motivo, acabam contribuindo com a contaminação da agência pelos interesses dos regulados.

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

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

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

firmas, uma vez que, com preços fixos, estas poderiam apropriar-se da redução de custos que viesse a ocorrer entre os períodos revisionais.

Se, por um lado, a captura da agência reguladora pode decorrer dos diversos riscos acima elencados e, apesar do próprio modelo regulatório tentar prever alguns mecanismos, como o *price-cap*, para atenuar seus efeitos negativos, dentre as conseqüências da captura, a principal a ser apontada é o fato de ela acarretar a perda de credibilidade da agência como árbitro de conflitos, o que acaba gerando aumento dos custos e diminuição da eficácia regulatória. Neste ponto, uma das soluções propostas pelo próprio entrevistado da agência reguladora, é que o regulador passe a adotar diretrizes de atuação, ou melhor, estabeleça diversos mecanismos de coerência inter-temporal nas decisões, para que estes sejam percebidos pelos agentes.

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

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