

## 5

### Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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