

1

Descrição do Problema

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

1.1

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2

Objetivos

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

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

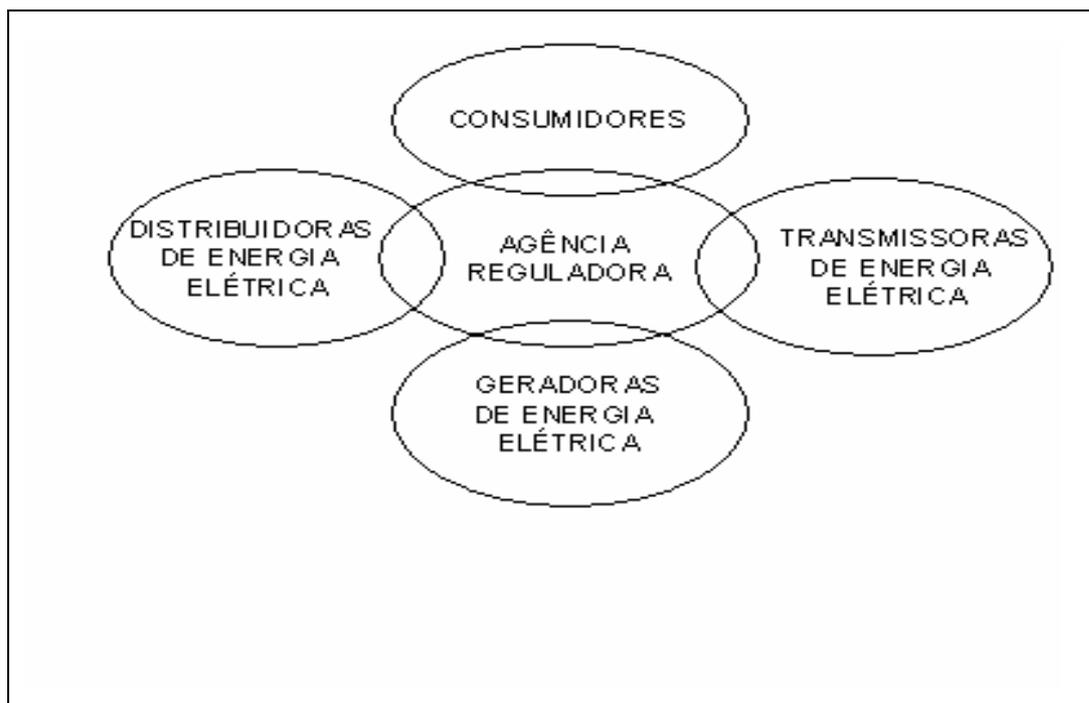


Figura 1: Principais atores do campo organizacional do setor elétrico brasileiro

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

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

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

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

1.3

Relevância da Pesquisa

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

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

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

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

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

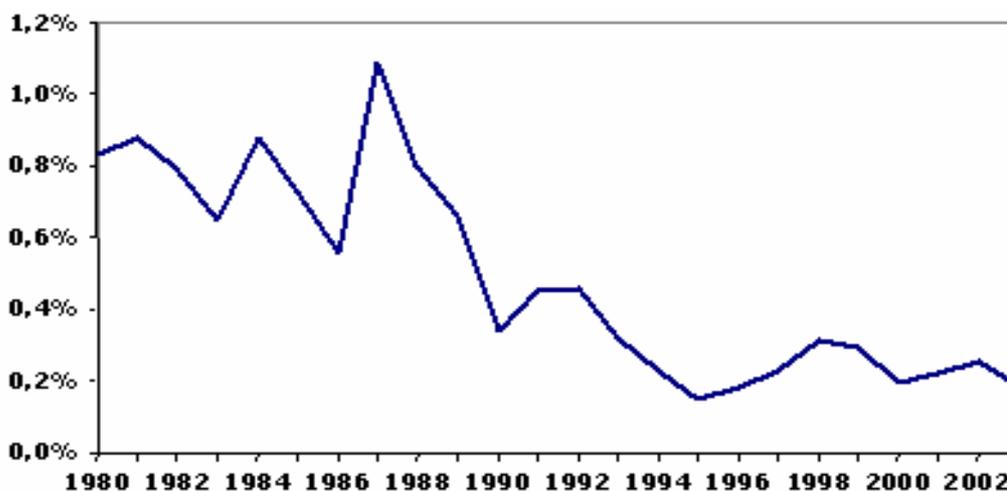


Figura 2: Investimentos da Eletrobrás entre 1980-2003 (como % do PIB)

Fonte: Ministério do Planejamento

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4

Delimitação do Estudo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5

Estrutura da Dissertação

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