

Clezio Saldanha dos Santos

**A REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO
DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRA:
relações entre agências e a
qualidade dos serviços de concessionárias**

CLEZIO SALDANHA DOS SANTOS

**A REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA
ELÉTRICA BRASILEIRA:**

**relações entre agências e a qualidade dos serviços de
concessionárias**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado da
Escola de Administração da Universidade
Federal da Bahia, como requisito parcial para
a obtenção do título de Doutor em
Administração.

Orientadora:

Profa. Dra. Élvia Cavalcanti Fadul

Salvador

2003

**A REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRA:
relações entre agências e a qualidade dos serviços de concessionárias**

CLEZIO SALDANHA DOS SANTOS

Tese apresentada à Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Salvador, 14 de abril de 2003.

Banca Examinadora:

Carlos Raul Borenstein
Universidade Federal de Santa Catarina

Élvia Cavalcanti Fadul
Universidade Federal da Bahia

Hamilton de Moura Ferreira Junior
Universidade Federal da Bahia

Roberto Costa Fachin
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Maria Elisabete Pereira dos Santos
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Aos professores e técnicos da Escola de Administração da UFRGS pela licença concedida para a realização de meu doutoramento na UFBA.

A todos aqueles que entrevistei nas agências reguladoras e nas concessionárias de distribuição de energia elétrica e, sobretudo, aos professores e técnicos da Escola de Administração da UFBA, a quem tenho muito respeito pela dedicação e pela competência em seus trabalhos.

À direção, professores e colegas do Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTTS), da École Nationale des Ponts et Chaussées, da França, no qual realizei o doutorado-sanduíche e, onde desfrutei da presença de ilustres personalidades da pesquisa sobre redes de serviços públicos.

Às orientadoras professoras Élvia Cavalcanti Fadul e Tânia M. D. Fischer, que nortearam e abriram caminhos para a realização dos meus trabalhos.

Aos meus colegas de estudos no doutorado da UFBA e do LATTTS, onde juntos dedicamos horas a fio, desenhando o caminho do conhecimento.

Muito obrigado por me possibilitarem essa experiência gratificante que contribuiu para o meu enriquecimento pessoal e profissional.

A participação é a poesia da qualidade... A qualidade própria da vida humana é a participação.
(Pedro Demo)

RESUMO

Este trabalho analisa as relações existentes entre a *autonomia das agências reguladoras*, seus *sistemas de controle* e a *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias* de distribuição de energia elétrica, após a implantação das agências reguladoras federal e estaduais, no Brasil. A proposta é contribuir para o entendimento do sistema regulatório instaurado no setor de distribuição de energia elétrica brasileiro, sobretudo, analisando indicadores, cujas variações possam explicar os resultados da atuação das agências reguladoras na busca da qualidade dos serviços públicos concedidos. O presente trabalho procura contextualizar a reforma do Estado e a reestruturação do setor de distribuição de energia elétrica brasileiro. Discute, ainda, a adoção de novos paradigmas que norteiam a busca da eficiência dos serviços públicos. O estudo de caso, apresentado neste trabalho, tem a população composta pelas agências reguladoras estaduais de seis estados brasileiros (Bahia, Ceará, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo), ligadas à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) por convênio firmado entre 1998 e 2000, e suas respectivas concessionárias de distribuição de energia elétrica. Os dados coletados referem-se aos anos entre 1995 e 2000, pois refletem a situação da qualidade dos serviços antes da criação e após a implantação das agências reguladoras federal e estaduais. Os principais resultados evidenciam a existência de uma correlação entre alguns indicadores das variáveis independentes e dependente, ou seja, à medida que as agências incrementam suas atividades operacionais de controle, os indicadores de qualidade na prestação de serviços variam positivamente. O estudo de caso apresentado foi interpretado utilizando-se modelos de análise organizacional e institucional, para elucidar os motivos pelos quais a qualidade dos serviços das concessionárias dependeu da *autonomia financeira das agências reguladoras* e dos seus *tipos de sistemas de controle*. Embora as agências estaduais tenham apresentado diferentes formas de atuação, de controle e de organização, percebeu-se que aquelas que possuem sistemas de controle mais descentralizados, conquistaram melhores resultados na qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias. A eficiência do sistema regulatório da distribuição do setor elétrico é traduzida pelo cumprimento dos contratos estabelecidos entre reguladores e regulados, pela qualidade dos serviços prestados pelos reguladores e pelo atendimento dos agentes regulados às determinações e recomendações propostas pelas agências.

Palavras-chave: Regulação de serviços públicos; Agências reguladoras; Qualidade dos serviços de concessionárias; Autonomia das agências reguladoras; Controle dos serviços públicos.

ABSTRACT

This work analyzed the relationship among *the regulatory agency's autonomy and systems of control related to the quality of services rendered by electric energy distribution utility companies* after the implementation of Brazil's federal and states' *regulatory agencies*. It is intended to contribute to the understanding of the regulatory system started in Brazilian's electric energy distribution sector in 1998. Furthermore, it attempted to analyse indicators and their variations that could explain the results of the regulatory agencies performance that guided the services rendered by the utilities companies towards efficiency. This thesis was focused on Brazilian's state reform and restructuring of electric energy distribution sector. It also discussed about an adoption of new paradigms towards efficiency in the public services. The case study presented in this work was constituted by *regulatory agencies* of six Brazilian's states (Bahia, Ceará, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul and São Paulo) concorded to the National Agency of Electric Energy (ANEEL), from 1998 to 2000, and their respective electric energy utility companies. The data gathered between 1995 and 2000 reflected the service quality before and after the creation and implementation of federal and states' regulatory agencies. The main results revealed the existence of a correlation between the indicators of the variables independents and dependent. Once the agencies developed their activities of operational control, the indicators of quality service varied positively. The case study was analyzed using organizational and institutional analysis models. This made it possible to elucidate the reasons which the quality of the services depended on the *financial autonomy of the regulatory agencies* and their *types of the control systems*. Even though the state's agencies got different performances into their methods of control and organization, it was noticed that the ones with their control systems more decentralized obtained better results regarding the quality of the services rendered by the utility companies. The efficiency of the distribution regulatory system of the electric sector is translated by the execution of contracts established between rule makers and utility companies, by the quality of the rule makers, and also by the utility companies to attend of the determinations and recommendations proposed by agencies.

Key-words: Regulation of public services; *Regulatory agencies*; Quality services in the utility companies; *Regulatory agencies' autonomy*; Control over public services.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	XI
LISTA DE QUADROS	XI
LISTA DE GRÁFICOS	XI
LISTA DE FIGURAS	XII
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	XIII
1 INTRODUÇÃO	14
1.1 O PROBLEMA	16
1.2 A HIPÓTESE	20
1.3 A ESTRUTURA DO TRABALHO	21
2 O ESTADO E O SETOR ELÉTRICO: A TRANSFORMAÇÃO DOS CENÁRIOS	22
2.1 ASPECTOS DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO	23
2.2 O NOVO GERENCIALISMO E A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	30
2.3 A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA.....	38
3 REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	48
3.1 CONCEITOS DE REGULAÇÃO	49
3.2 MODELOS DE REGULAÇÃO	52
3.3 AGÊNCIAS REGULADORAS	60
3.3.1 Objetivos e características organizacionais	60
3.3.2 Autonomia em relação ao Estado	66
3.3.3 Sistemas de controle dos serviços públicos	73
4 MODELOS DE ANÁLISE	85
4.1 MODELOS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL	86
4.2 MODELOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL	92

5 O ESTUDO DE CASO	100
5.1 METODOLOGIA	101
5.2 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS	109
5.2.1 Características de autonomia das agências reguladoras	110
5.2.2 Características dos sistemas de controle das agências reguladoras	119
5.2.3 Características organizacionais das concessionárias	125
5.2.4 Características da qualidade dos serviços das concessionárias	141
5.2.5 Resultado de correlações entre as variáveis independentes e dependente ...	145
5.3 INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	146
5.3.1 As variáveis analisadas	147
5.3.2 Análise organizacional: utilizando a escolha estratégica	155
5.3.3 Análise institucional: utilizando a teoria do agente-principal	156
6 CONCLUSÃO	162
REFERÊNCIAS	169
APÊNDICES	178
APÊNDICE 1 – Leis de criação e de regulamentação de funcionamento de órgãos reguladores estaduais	179
APÊNDICE 2 – Estrutura básica das agências reguladoras	180
APÊNDICE 3 – Questionário (aplicado nas agências reguladoras)	182
APÊNDICE 4 – Questionário (aplicado nas concessionárias)	191
APÊNDICE 5 - Nome e setor de trabalho dos entrevistados	194
APÊNDICE 6 – Número de empregados das agências estaduais por ano	196
APÊNDICE 7 – Receita líquida das agências estaduais por ano (em reais)	197
APÊNDICE 8 – Receita líquida por empregado das agências estaduais por ano (em reais)	198
APÊNDICE 9 – Número de reclamações registrado nas agências estaduais por ano	199
APÊNDICE 10 – Número de determinações e recomendações das agências estaduais por ano	200
APÊNDICE 11 – Número de determinações e recomendações por empregado das agências estaduais por ano	201

APÊNDICE 12 – Identificação dos tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização	202
APÊNDICE 13 – Número de empregados das concessionárias por estado e por ano	203
APÊNDICE 14 – Patrimônio líquido das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)	204
APÊNDICE 15 – Receita líquida das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)	205
APÊNDICE 16 – Lucro líquido das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)	206
APÊNDICE 17 – Tarifa das concessionárias por estado e por ano (em R\$/Kwh)	207
APÊNDICE 18 – Fornecimento de energia das concessionárias por estado e por ano (em GWh)	208
APÊNDICE 19 – Investimentos (Ativo Imobilizado) das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)	209
APÊNDICE 20 – Número de consumidores em atividade rural por estado e por ano	210
APÊNDICE 21 – Número de consumidores urbanos por estado e por ano	211
APÊNDICE 22 – Número de consumidores total por estado e por ano	212
APÊNDICE 23 – Serviços terceirizados das concessionárias após 1998 por estado e por ano	213
APÊNDICE 24 – População total por estado e por ano	214
APÊNDICE 25 – Ano da privatização por estado e por ano	215
APÊNDICE 26 – DEC por estado e por ano	216
APÊNDICE 27 – FEC por estado e por ano	217
APÊNDICE 28 – Tipos de reclamações por agência reguladora (ano base 2000)	218
APÊNDICE 29 – Pontuação utilizada para identificação do nível de qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica	220
APÊNDICE 30 – Resultados da análise fatorial (Contribuições positivas)	221
APÊNDICE 31 – Resultados da correlação entre variáveis independentes e dependente	222
APÊNDICE 32 – Resultados da regressão múltipla entre variáveis independentes e dependente	223

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Privatização das empresas do setor elétrico	43
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variação percentual média de características das concessionárias estudadas por períodos.....	19
Quadro 2 – Objetivos e meios para desenvolvimento dos serviços públicos	35
Quadro 3 – Comparando dois modelos de governança	71
Quadro 4 – Tipos de controle organizacional e suas características	76
Quadro 5 – Tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização	77
Quadro 6 – Tipos de sistema de controle em função da forma adotada	78
Quadro 7 – Agências reguladoras e suas respectivas concessionárias	101
Quadro 8 – Autonomia das agências reguladoras na sua criação	111
Quadro 9 – Pontuações das agências em função do grau de descentralização dos sistemas de controle	124
Quadro 10 – Número de Domicílios / Número de consumidores	145
Quadro 11 – Pontuação para medir o nível da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias	154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Receita líquida das agências por empregado	115
Gráfico 2 – Número de reclamações por agência por ano	121
Gráfico 3 – Número de determinações das agências estaduais por ano	122
Gráfico 4 – Número de empregados das concessionárias por estado	130
Gráfico 5 – Patrimônio líquido das concessionárias por estado (em mil reais)	131
Gráfico 6 – Receita líquida das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)	132
Gráfico 7 – Lucro líquido das concessionárias por estado e por ano (em reais)	133
Gráfico 8 – Tarifa das concessionárias por estado e por ano (em R\$/KWh)	134
Gráfico 9 – Fornecimento das concessionárias por estado e por ano (em GWh)	135
Gráfico 10 – Investimentos de concessionárias por estado e por ano (em mil reais)	136

Gráfico 11 – Número de consumidores em atividade rural por estado e por ano	137
Gráfico 12 – Número de consumidores urbanos por estado e por ano	138
Gráfico 13 – Número de consumidores total por estado e por ano	139
Gráfico 14 – DEC Médio de concessionárias por estado	142
Gráfico 15 – FEC Médio de concessionárias por estado	142
Gráfico 16 – Número de reclamações por grupos de cem mil consumidores por estado	143

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelos de regulação	54
Figura 2 – Modelos de análise organizacionais	86
Figura 3 – Respostas organizacionais de acordo com a intensidade da regulação	91
Figura 4 – Modelos de análise institucional	94
Figura 5 – Modelo de estrutura agente-principal	96
Figura 6 – Relações entre as variáveis independentes e dependente	102
Figura 7 – Indicadores das variáveis	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia

AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ARCE – Agência Reguladora do Ceará

ARCON - Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará

ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte

CNAEE - Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica

CSPE - Comissão de Serviços Públicos de Energia

DEC - Duração Equivalente de Interrupção de Energia Elétrica por consumidor

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

FEC - Frequência Equivalente de Interrupção de Energia Elétrica por consumidor

MME - Ministério das Minas e Energia

NPM - New Public Management

SEST - Secretaria de Controle das Empresas Estatais

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar as relações entre a autonomia das agências reguladoras em relação aos poderes do Estado, os sistemas de controle que elas exercem sobre as empresas concessionárias e a qualidade dos serviços prestados na distribuição de energia elétrica, após a implantação das agências reguladoras federal e estaduais no Brasil.

A proposta é contribuir para a compreensão do processo regulatório instaurado no setor de distribuição de energia elétrica brasileiro, sobretudo, identificando variáveis cujas variações pudessem explicar os resultados da atuação das agências reguladoras na busca da eficiência dos serviços públicos concedidos. O viés interpretativo, baseado na análise organizacional e institucional, pôde elucidar a relevância da *autonomia das agências reguladoras*, bem como, dos seus *sistemas de controle* que foram utilizados para garantir a institucionalização da regulação e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

O interesse com o tema regulação dos serviços públicos dá-se pelo desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre as novas formas de intervenção do Estado, atualizando novos conceitos na área de administração pública, o que amplia os laços entre a universidade, o mercado profissional e a sociedade.

Neste trabalho, a decisão de eleger como objeto de estudo o setor de distribuição de energia elétrica se deve ao fato de que esse foi um dos primeiros setores de infra-estrutura

de serviços públicos a ser contemplado com a criação de uma agência federal e com a participação nas estruturas de controle das agências estaduais. Além disso, essas agências firmaram convênios estaduais com universidades para desenvolver projetos de estudos, fiscalizações em concessionárias e programas de capacitação para que novos profissionais pudessem atuar nas respectivas agências. Essa dinâmica favoreceu a implantação de diversas linhas de pesquisa nos programas de pós-graduação em administração em diferentes estados brasileiros, entre os quais o da Universidade Federal da Bahia.

Do ponto de vista teórico, este trabalho confirma algumas pesquisas de Mintzberg (1983), Giddens (1989), Javidan e Reschenthaler (1990), Child (1997) e Majone (1999) sobre análise organizacional, cujo entendimento é de que as estratégias determinam as estruturas, ou seja, demonstrou-se, aqui, através das características dos sistemas de controle, que as estratégias de controle adotadas pelas agências determinaram as estruturas de controle e suas formas de atuação sobre as concessionárias. Na análise institucional, pôde-se empregar a teoria do agente-principal para verificar a eficácia do sistema regulatório e das coordenações de ações das agências reguladoras, do mesmo modo como foram abordados nos trabalhos de Sappington (1991), e de Santana e Oliveira (1999).

Ao estudar as respostas organizacionais resultantes do processo regulatório, através do impacto da regulação sobre a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias procurou-se reforçar os estudos de Cook et al. (1983).

Empiricamente, pôde-se identificar, num contexto de reforma do Estado brasileiro, em que atuam novos agentes econômicos e novas práticas de atendimento às necessidades básicas da população, aquelas agências estaduais (CSPE/SP e AGERGS/RS) que conquistaram melhores resultados na qualidade da prestação de serviços das concessionárias.

Tratou-se aqui, não apenas de explorar aspectos operacionais e as formas gerenciais de aplicação do controle na nova gestão dos serviços públicos, mas de refletir-se sobre as novas formas organizacionais e institucionais desenvolvidas pelo Estado regulador para se medir eficiência nas ações dos reguladores e eficácia do sistema regulatório.

Os principais resultados evidenciam a existência de uma correlação entre alguns indicadores das variáveis independentes e dependente, ou seja, à medida que as agências incrementam suas atividades operacionais de controle, os indicadores da *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias* variam positivamente.

O aumento da eficiência das agências possibilitou a institucionalização dos sistemas de controle e de organização das agências. Embora as agências estaduais tenham tido diferentes formas de atuação, de controle e de organização, percebeu-se que aquelas que obtiveram maior pontuação em termos de sistema de controle descentralizado, conquistaram melhores resultados na qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

É preciso considerar, aqui, que embora esse trabalho tenha sido finalizado no ano de 2003, as análises de dados referentes aos anos de 2001 e 2002 não puderam ser feitas devido a coleta de dados ter sido realizada durante o ano de 2001. Portanto, não fez parte das análises, desse trabalho, a crise de energia elétrica, no ano de 2001, ocasionada pela diminuição das reservas de água nas principais hidroelétricas do país, e que desequilibrou não só a produção de energia no sistema de geração, como também abalou os sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica em todo o país.

Outra consideração importante é de que o levantamento sobre as características organizacionais das concessionárias que fazem parte da população deste trabalho, possibilitou identificar aquelas empresas que eram de propriedade pública ou privada. Contudo, não foi levado em consideração os resultados das empresas em relação ao tipo de propriedade, pois o estudo não propunha avaliar a qualidade dos serviços prestados por empresas públicas ou privadas, mas sim, dimensionados por estado federado.

1.1 O PROBLEMA

A particularidade do desafio brasileiro na prestação de serviços públicos é a necessidade de harmonização simultânea, do processo de implantação de reformas, do novo marco regulatório e da criação de agências independentes, num contexto de ausência de cultura regulatória e de necessidade de rápida atração da iniciativa privada e de expansão dos serviços de infra-estrutura.

No Brasil, o processo de *privatização* foi iniciado anteriormente à estruturação dos órgãos reguladores. Com isso, as concessionárias de distribuição de energia elétrica que atuavam naquele período estavam sendo preparadas para alterar seu regime de propriedade e seus proprietários. Além disso, as atividades fiscalizatórias das concessionárias eram

designadas ao DNAEE (Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica), que também era cogitado, nas reformas administrativas do Estado, em não exercer mais a função de agente fiscalizador¹.

Com a criação da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e de agências estaduais, e portanto após a fase de venda de algumas estatais, surgem dois problemas de ordem organizacional das agências reguladoras: um referente à indefinição da autonomia das agências, e outro, associado à heterogeneidade dos indicadores nos seus sistemas de controle.

Quando as agências reguladoras começaram a ser implantadas nos estados brasileiros, percebeu-se a existência da pouca aceitação, por parte dos governantes, da autonomia das agências. No Rio Grande do Sul, a AGERGS/RS teve problemas na definição da autonomia no campo da ação reguladora. A nova administração estadual não aceitava a desvinculação da agência do governo e, muito menos, dos seus recursos. Como a matéria revestiu-se de interesse nacional, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se, em sede liminar, e preservou o mandato dos conselheiros, garantindo-lhes o direito de exercerem suas competências com plena autonomia. Em face disto, expandiu-se o direito para os representantes legais das demais agências (FACHIN, 1998). Na Bahia, ao contrário, o governo formou a agência dentro de uma secretaria de estado subordinada ao governo, com as mesmas características de uma autarquia.

O outro problema observado dizia respeito à crítica dos regulados sobre a implantação de instrumentos regulatórios, que eram muito diversificados e com objetivos distintos. Na questão da qualidade dos serviços, por exemplo, existiam resoluções estaduais estabelecendo indicadores para controlar concessionárias que competiam com indicadores, bem como com aspectos de sanções e punições, estabelecidos pela ANEEL. Essa diversidade de resoluções exigiu, por parte da Agência Nacional, a homogeneização de indicadores que pudessem servir de parâmetro para analisar a atuação das concessionárias, independentemente do estado onde se localizavam.

As concessionárias, por sua vez, após as primeiras atuações da ANEEL e das agências reguladoras estaduais, tiveram que fazer investimentos visando à melhoria da qualidade dos seus serviços. No entanto, essas empresas encontraram dificuldades para a adequação dos aplicativos existentes, tanto para atender às novas metas nos índices de

¹ Algumas razões para isto estão descritas na seção 2.3.

continuidade dos serviços, como também nos de conformidade dos serviços. Entre as dificuldades, constatou-se: falta de cadastro, aplicativos inadequados e divisão de novos conjuntos de indicadores com valores históricos diferentes. Além disso, os custos envolvidos para a adequação dos sistemas e a confecção de cadastros eram significativos se comparados a empresas que possuíam um sistema de gestão de rede implantado em toda área de concessão².

No que tange ao funcionamento dos órgãos de controle do setor de distribuição de energia elétrica, observa-se dois tipos de atuação em fases distintas: uma fase com atuação do DNAEE, caracterizado como órgão governamental, sem autonomia, com estrutura organizacional tradicional e utilizando um sistema de controle centralizado e, outra, com a criação das agências reguladoras, com diferenciados tipos de autonomia, com novas relações interorganizacionais e utilizando um sistema de controle descentralizado sobre padrões de qualidade e de universalização dos serviços prestados pelas concessionárias.

Para verificarmos a variação média das características das concessionárias, antes e depois das atuações da ANEEL e das agências estaduais, foi realizado um levantamento preliminar (quadro 1 a seguir), cujos resultados foram importantes para definir a proposta deste trabalho.

Percebe-se, aqui, que a tarifa de distribuição de energia elétrica em média aumentou 3,3% desde 1995, sendo que no período entre 1995 e 1998, e portanto, antes da implantação das agências reguladoras, houve aumento maior que a inflação (17,13%). Em função do aumento da tarifa, a receita líquida aumentou 78,84% em média nas concessionárias no período entre 1995 e 1998. Esse aumento de receita líquida proporcionou à maioria das concessionárias aumentar seu patrimônio líquido (em média 6,57%) e seu lucro líquido acumulado (em média 393,43%), no período anterior à implantação das agências reguladoras. Entre 1998 e 2000, o lucro líquido acumulado teve um saldo positivo de 120,58%. Ao verificar-se que o número de empregados diminuiu 63,16% no período entre 1995 e 2000, e, ao mesmo tempo, a receita líquida das empresas aumentou, pode-se explicar, em parte, o crescimento da variação do lucro líquido em 514,01%. Embora a variação do lucro líquido acumulado tenha sido positiva, várias empresas apresentaram prejuízo no final dos exercícios. Portanto, essas empresas diminuíram os seus prejuízos entre 1995 e 2000.

² Conforme Pontier (1996) a concessão é um contrato administrativo ao qual uma pessoa pública, dita concedente, confia a um particular, ou a uma pessoa moral, dito o concessionário, a gestão de um serviço público, sendo que o concessionário continua pagando um preço ao concedente e se remunerando através dos usuários do serviço.

Constata-se, ainda, no período entre 1995 e 2000, uma diminuição na variação dos investimentos das concessionárias (- 44,44%), mas a qualidade dos serviços (em termos de continuidade dos serviços), cujos principais indicadores são o DEC (Duração Equivalente de Interrupção de Energia Elétrica por consumidor) e o FEC (Frequência Equivalente de Interrupção de Energia Elétrica por consumidor), aumentou no mesmo período.

Quadro 1 – Variação percentual média de características das concessionárias estudadas por períodos			
Indicadores Analisados	Entre 1995 e 1998	Entre 1998 e 2000	Entre 1995 e 2000
Número de empregados	- 49,34	- 13,82	- 63,16
Patrimônio Líquido*	+ 6,57	+ 12,49	+ 19,06
Receita Líquida*	+ 79,65	- 0,81	+ 78,84
Lucro Líquido*	+ 393,43	+ 120,58	+ 514,01
Investimentos*	- 19,48	- 24,96	- 44,44
Fornecimento de energia em GWh	+ 31,89	+ 0,7	+ 32,59
Tarifa Média por KWh*	+ 17,13	-13,83	+ 3,30
Número de consumidores	+ 31,43	+ 8,09	+ 39,52
DEC	+ 7,7 **	- 45,94 **	- 38,24 **
FEC	- 7,82 **	- 33,67 **	- 41,49 **

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias ano 1995 a 2000

Dados sobre DEC e FEC - ANEEL, 2001, Mercado de distribuição no site <http://www.aneel.gov.br>

Observação: Essas variantes correspondem à variação média dos valores brutos de cada variável das concessionárias por estado.

* Valores em reais constantes deflacionados com indicadores da IGP-M (FGV) utilizando Base = 100 para o ano 1995.

** Período analisado: 1996 a 2000.

Observados esses dados, pode-se afirmar que existe uma dissonância entre a variação dos indicadores de qualidade de serviços de distribuição de energia elétrica e a variação dos investimentos das concessionárias. E, somente a variação dos investimentos não explicariam as variações positivas dos indicadores de qualidade. A primeira explicação para

isso, é a de que pudessem existir fatores externos às características das concessionárias que contribuíram para essas variações. O que se pode averiguar é que, após a implantação da ANEEL e das agências estaduais, tornou-se evidente a elevação dos índices de qualidade. Em face disso, pode-se supor que existem variáveis pertencentes às agências que contribuíram para aumentar os índices de qualidade das concessionárias. De fato, Cook et al. (1983) já haviam constatado que em resposta às variações no desenvolvimento regulatório podem ocorrer mudanças intra e interorganizacionais nas empresas reguladas.

Portanto, se o desenvolvimento regulatório, aqui trabalhado, diz respeito à evolução dos indicadores da *autonomia das agências reguladoras* e dos seus *sistemas de controle*, a questão que se deseja abordar neste trabalho é:

“As respostas à regulação acontecem, especificamente, na qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias?”

1.2 A HIPÓTESE

Diante dessa questão e após revisão bibliográfica, aponta-se aqui três considerações:

- a) a resposta à regulação varia em função da intensidade desta regulação, acontecendo em níveis intra e interorganizacionais;
- b) a intensidade da regulação depende das características das agências, entre elas a sua autonomia em relação aos poderes de Estado e seus sistemas de controle;
- c) tanto as agências reguladoras como as concessionárias buscam a elevação da qualidade dos serviços prestados.

Considerando-se estes aspectos, busca-se comprovar a seguinte hipótese:

“A qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias depende dos tipos de autonomia e dos tipos de sistema de controle implantados nas agências reguladoras”.

1.3 A ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado da seguinte forma:

Na seção 2 discute-se as transformações ocorridas no papel do Estado antes e depois da implantação da reforma brasileira. Procura-se caracterizar o modelo de prestação de serviços públicos que passa de um paradigma patrimonialista para um paradigma gerencial e voltado para resultados. A discussão desse novo paradigma é contemplada com a descrição dos princípios que norteiam a busca da eficiência dos serviços públicos no Novo Gerencialismo. E descreve-se os principais acontecimentos na reestruturação do setor elétrico com ênfase nas questões do controle da energia elétrica e do processo de privatização das empresas estaduais.

Na seção 3 descreve-se e identifica-se os conceitos e modelos de regulação utilizados neste trabalho. Procura-se entender o funcionamento das agências reguladoras, identificando-se os objetivos, características, autonomia, tipos e formas do sistema de controle dos serviços públicos.

Na seção 4 examina-se os modelos de análise organizacional e utiliza-se a teoria da escolha estratégica, para observar o comportamento organizacional nas inter-relações entre reguladores e regulados. Expõe-se os modelos de análise institucional e escolhe-se a teoria do agente-principal para explicar as respostas dos agentes (regulados) no processo regulatório.

Na seção 5 trata-se do estudo de caso, onde descreve-se a metodologia e identifica-se as variáveis independente, interveniente e dependente. Analisa-se descritivamente as características de *autonomia das agências reguladoras*, dos seus *sistemas de controle*, e da *qualidade dos serviços das concessionárias*. Analisa-se os resultados das correlações entre essas variáveis e interpreta-se os dados relacionando-se e comparando-se com vários autores. Essa interpretação utiliza como modelo de análise organizacional a teoria da escolha estratégica e, como modelo de análise institucional a teoria do agente-principal.

Finalmente, apresenta-se as conclusões da tese, e sugere-se novos estudos que contribuirão para a evolução do sistema regulatório brasileiro.

2 O ESTADO E O SETOR ELÉTRICO: A TRANSFORMAÇÃO DOS CENÁRIOS

O setor elétrico brasileiro foi um dos primeiros setores a incorporar as recentes reformas de Estado trazidas pelas experiências da Nova Zelândia, Inglaterra e Estados Unidos. Especificamente, os serviços públicos de distribuição de energia elétrica brasileira que eram realizados por empresas estatais estaduais e controladas por órgão federal, agora, em sua grande maioria, passaram a ser exercidos por empresas ou grupos privados e controlados por agências reguladoras federal e estaduais.

Esta seção tem a intenção de contextualizar as transformações ocorridas no papel do Estado antes e depois da implantação da reforma brasileira. Diante do contexto de reforma, procura-se caracterizar a nova noção sobre a gestão dos serviços públicos que passa de um paradigma patrimonialista para um paradigma gerencial, voltado para resultados. A discussão desse novo paradigma é contemplada com a descrição dos princípios que norteiam a busca da eficiência dos serviços públicos no Novo Gerencialismo. Também, descreve-se os principais acontecimentos na reestruturação do setor elétrico com ênfase nas questões do controle da energia elétrica e do processo de privatização das empresas de distribuição de energia elétrica estaduais.

2.1 ASPECTOS DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

A discussão acerca do papel do Estado brasileiro e dos instrumentos adotados para a sua organização institucional e estruturação de quadros de pessoal esteve sempre presente em todos os processos de reforma administrativa implementados desde a década de 1930.

Naquela época, as empresas estatais passaram a exercer um papel fundamental para o progresso do País. Muito embora a condução dessas empresas permitisse a individualização do consumo e seu sistema de preços funcionasse como um mecanismo eficiente de controle, elas apresentavam falhas de mercado como, por exemplo, a competição imperfeita. Para o Estado sanar estas falhas, ele teve que escolher, dentre outros caminhos, o de assumir a produção³ através de suas empresas.

Essa opção desencadeou uma forte intervenção estatal, que propiciou o desenvolvimento de empresas estatais nos setores de infra-estrutura em quase todo o território brasileiro. A importância dessa intervenção se deu tanto na formulação de políticas públicas, como na estruturação da produção, distribuição e controle dos serviços públicos⁴.

Nos últimos 15 anos, o amadurecimento do processo de globalização associou-se à hegemonia conquistada, em alguns países centrais, pelos princípios neoliberais. Essa concepção hegemônica foi sintetizada no chamado *Consenso de Washington*, em novembro de 1989, resultante de reunião organizada para discutir políticas econômicas para a América Latina, onde foram definidas as *políticas reformistas* que passaram a ser defendidas por instituições como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Entre as medidas contidas no receituário para a América Latina, estão: 1) controle do déficit fiscal; 2) cortes de gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) administração das taxas de juros; 5) administração da taxa de câmbio; 6) política comercial de abertura do mercado e

³ Para Almeida e Silva (1996) a escolha por estatizar ao invés de regular, não se explica apenas por motivos econômicos, pois estes são parciais. Sobressai-se ao aspecto econômico, principalmente, o político, pois lideranças militares não acreditavam no potencial empreendedor do capital privado para atender às demandas da Nação. Além disso, havia escassez de recursos para financiar o processo de desenvolvimento em setores de alto risco e os capitais locais estavam mais interessados na renda da terra.

⁴ Chevallier (1987) nos diz que o serviço público tem duas dimensões: ideológica e jurídica, e basicamente serve para legitimar os governantes e aplicar o direito administrativo. Segundo o autor, o serviço público contém um princípio rigoroso de limitação do Estado (seja para a delimitação de seu campo de intervenção social ou para a definição de seus meios de ação), isto é, o Estado é uma coação de objetivos com possibilidade de arbitrar. No entanto, quando o Estado passa a ser provedor de serviços públicos, ele abandona sua posição de árbitro para fazer parte ativamente da gestão do social.

liberação de importações; 7) liberdade para entrada de investimentos externos; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação da economia, inclusive com a implantação de normas trabalhistas; e 10) garantia dos direitos de propriedade, inclusive propriedade industrial e intelectual.

A implantação desse receituário, no Brasil, é interpretada por Santos (2000, p.29):

em face da cíclica tendência à importação de modelos de reforma adotados na Europa e Estados Unidos, pode-se dizer que o Brasil foi, em muitos momentos, laboratório (sic) onde novas figuras jurídicas e desenhos institucionais foram implementados com vistas a dotar o Estado de mecanismos gerenciais capazes de ampliar a sua capacidade de ação, eficiência e efetividade⁵.

Portanto, a noção de que a intervenção estatal deve ser reduzida em prol do desenvolvimento da economia de mercado, resultou na imposição, independentemente de seus custos sociais, de políticas de *ajustamento* ou de *reformas estruturais* voltadas a reduzir o déficit público e abrir caminho à participação do setor privado em várias áreas que eram, tradicionalmente, de atuação do governo. Mas a grande questão era se o setor privado iria garantir um patamar qualitativo de produto e de universalização satisfatório em relação à toda a população brasileira.

Mas os acordos internacionais de financiamento dos gastos públicos e as pressões para a sua obediência passam a ter importância muito maior, estabelecendo uma nova situação em que os conceitos de soberania e de autonomia dos Estados nacionais reduzem seu sentido, em alguns casos determinando até mesmo mudanças constitucionais.

Nesse processo de redefinição do papel do Estado na economia, o governo Fernando Henrique Cardoso, no início do seu primeiro mandato (1995-1998), abriu o caminho para a participação do capital privado na infra-estrutura do país, o que se tornou uma peça relevante na reforma do Estado na década de 90.

O primeiro passo foi o anúncio, por parte do governo federal, de uma série de reformas no Estado que flexibilizaram os mercados de telecomunicações, energia elétrica,

⁵ Capacidade, eficiência e eficácia/efetividade são requisitos indispensáveis para atuação do Estado. No entanto, vale ressaltar a constatação do Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 1997: “Un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. *Capacidad*, en el sentido utilizado al referirse al Estado, es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas con el orden público, la salud y la infraestructura básica; la *eficacia* es resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes. El Estado puede ser, al mismo tiempo, capaz pero no muy eficaz si su capacidad no se aplica a atender los intereses de la sociedad”.

petróleo, gás natural e navegação de cabotagem. No entanto, percebeu-se que as diferenças de ritmo e de extensão das reformas, tanto entre indústrias como entre regiões, sugeriram que especificidades setoriais (infra-estrutura de base da indústria) e nacionais (aparato jurídico-institucional) fossem cruciais no encaminhamento de respostas às questões de eficiência na nova gestão dos serviços públicos.

O segundo passo foi a aprovação da Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e da Lei federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. O conjunto dessas leis deu ao governo o direito de estabelecer regras para a concessão de todos os serviços públicos que não tivessem nenhuma barreira constitucional.

O terceiro passo foi a aprovação de cinco emendas constitucionais: a que mudou o conceito de empresa nacional; a que determinou a abertura da navegação de cabotagem a navios estrangeiros; a que derrubou o monopólio da exploração e refino de petróleo por parte da Petrobrás; a que alterou a competência da União em relação a serviços de telecomunicações e de energia elétrica; e, finalmente, a que modificou a competência dos estados na exploração dos serviços de gás canalizado. Mas, por dependerem de legislação complementar para regulamentá-las, não tiveram impacto imediato.

A promulgação da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, sobre concessões de serviços públicos, de caráter geral, seguidas da aprovação das leis setoriais, específicas de cada setor de infra-estrutura, forneceram um ordenamento legal mínimo e os principais contornos para o desenvolvimento dos trabalhos de reestruturação⁶ de cada setor.

Bresser Pereira (1996), ao analisar o conteúdo da reforma, explica que o Estado brasileiro passou por transformações nos seus paradigmas de gestão pública. Segundo ele, até o século XIX o paradigma predominante era o patrimonialista, com ênfase exclusivamente no poder centralizado, prestando serviços de acordo com interesses econômicos. Durante o século XX, o Estado adotou um paradigma burocrático para gerenciamento dos serviços públicos, baseado na forma e na norma. O Decreto-lei nº 200, de 30 de março de 1967, é o marco do aspecto normativo do gerenciamento burocrático na administração pública

⁶ A reestruturação do setor de distribuição de energia elétrica será detalhada na seção 2.3.

brasileira. Durante a última década, o paradigma gerencial passa a ser perseguido, com adoção de estratégias de resultado na prestação de seus serviços. E, que será a mola propulsora do desenvolvimento das agências reguladoras. Para criar organismos e funções de regulação dos serviços públicos, foi preciso distinguir, nos textos da reforma do Estado, as “funções públicas por natureza, daquelas que podem ser exercidas tanto pelo ente público autônomo quanto pelo setor privado, e ainda daquelas a serem assumidas pelos consumidores” (CONFORTO, 1997, p.218). Este ponto foi importante para garantir, na implantação da reforma, a introdução de princípios de competição em cada setor, de prestação de contas e de autonomia do ente regulador.

As últimas reformas administrativas do Estado emergem como resposta às disfunções típicas das organizações burocráticas do setor público, tais como: centralização, rigidez de procedimentos e padronizações, apego às regras, reduzida orientação por resultados. Para Crozier (1997), a burocracia é identificada como uma herança autoritária de monarcas despóticos na criação de estados nacionais. Bresser Pereira (1998) complementa esse raciocínio argumentando que a burocracia é uma barreira à democracia plural, por ser centralizadora e com a pressuposição de ser a garantia da racionalidade absoluta.

Porém, Rezende (1998) adverte que a introdução de novos modelos administrativos e gerenciais tem como problema central para os formuladores e implementadores de políticas públicas nessas organizações o modo como combinar burocracia e democracia. Portanto, a questão crucial é saber em que medida as estruturas burocráticas comportam ambientes democráticos. As respostas para tal questão têm sido verificadas a partir de modelos analíticos, de inspiração econômica, da teoria da escolha pública⁷, que rejeitam a burocracia, até modelos institucionalistas⁸. A solução apontada pelos institucionalistas está direcionada para o desenho dos incentivos necessários para o funcionamento de organizações públicas com novos padrões administrativos e gerenciais inovadores.

Concordando-se com Rezende (1998, p.27), “a reforma administrativa do Estado passa necessariamente pela reconstrução dos incentivos internos de funcionamento das organizações públicas, entendidos como contratos, normas e procedimentos”. A

⁷ A teoria da escolha pública propõe que indivíduos racionais procuram maximizar seu bem-estar. Nesta lógica, os grupos de interesse visariam sempre obter vantagens sobre outros grupos de interesse. Nesse caso, os mecanismos de regulação não resistiriam à relação de forças entre os grupos de interesse (Olson, 1965).

⁸ Os institucionalistas sustentam a idéia de que as instituições podem compatibilizar burocracia e democracia.

reorganização dos incentivos se constituiu como um instrumento de motivação para criar as novas agências executivas e as agências reguladoras idealizadas pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado. Para Bresser (1998), as novas agências seriam fortalecidas e dotadas de um novo perfil, voltado para a defesa da coisa pública por meio do aprofundamento da democracia e não pelo insulamento burocrático.

Esta transformação do Estado também aponta para a necessidade de democratizar o Estado, com a adoção de gerência que seja estratégica, cooperativa, democrática, participativa e solidária (CASTELLS, NOGUEIRA, 1998,1998).

Castells (1998) defende a idéia da necessidade de pensar a estrutura do Estado como uma rede, com funcionamento flexível e uma política variável, capaz de processar informações e assegurar o processo de decisões compartilhadas. Para a construção desse Estado-rede, seria necessária a combinação dos seguintes princípios:

a) Princípio da Subsidiariedade: a gestão administrativa deve ser objetiva e descentralizada, para um melhor desempenho. Os estados nacionais devem assumir o maior número de serviços possível, privatizando somente quando necessário.

b) Princípio da Flexibilidade: o Estado precisa adaptar-se às constantes mudanças no mundo. Também deve ser negociador, ao invés de decretador e interventor, ao invés de controlador.

c) Princípio da Coordenação: é imprescindível para a flexibilidade e para a descentralização. Deve estender-se além dos limites políticos nacionais e interagir com as administrações locais, regionais, nacionais e supranacionais.

d) Princípio da Participação Cidadã: define a legitimidade do processo. A participação cidadã, numa democracia, é necessária, pois sem ela, não se assegura a legitimidade do Estado e uma descentralização eficaz. Funciona melhor em nível local.

e) Princípio da Transparência Administrativa: por apresentar uma política vulnerável à corrupção, deve-se estabelecer mecanismos de controle para evitá-la. Mas a transparência deve-se dar no controle externo do Estado apoiado na sociedade.

f) Princípio da Modernização Tecnológica: apesar de nas organizações burocráticas a informatização aumentar a burocracia e acentuar seus problemas, numa

administração flexível, participativa e descentralizada, a modernização tecnológica trará benefícios.

g) Princípio da Profissionalização: revê a situação do funcionalismo, contratando profissionais, principalmente administradores. Com isso irá diminuir a corrupção, pois pagar-se-ão salários equivalentes ao cargo e o Estado enxugará suas contas com a demissão de empregados incompetentes.

h) Princípio da Retroação: dará dinamismo às empresas, fazendo com que elas aprendam e corrijam seus próprios erros.

Mesquita (1998), utilizando-se do pragmatismo e do entendimento liberal, observa que o Estado moderno tem como principais características: a qualidade dos gastos públicos, o mercado regulado para competição e a privatização de empresas estatais.

Longe de se esgotar o debate sobre as formas de atuação do Estado e a sua intervenção em setores da economia, o que se denota em alguns conteúdos da reforma é a saída do Estado da condição de provedor de produtos e/ou serviços para o de regulador, e, nessa mudança, a função de controlar os novos provedores de serviços públicos se torna condição fundamental para garantir a prestação desses serviços com preços justos e qualidade.

Mas Santana (1996) e Pazzini et al. (2000) alertam que os órgãos controladores do setor elétrico, no Brasil, sempre tiveram dificuldades para exercer suas funções de maneira adequada, devido à interferência dos governantes, à falta de recursos ou à carência de funcionários. Portanto, a ineficiência do controle das empresas concessionárias pode ser explicada pela ausência de autonomia dos controladores em relação ao poder econômico e político vigente. Essa constatação reforça a idéia da necessidade de criação de quadros de pessoal e de estrutura organizacional independentes das mãos do Estado, na implantação das novas agências reguladoras.

Embora os estudos sobre a reforma passassem pelo discurso da democracia e da nova burocracia, alguns críticos chamaram a atenção para a origem das reformas, haja visto que, tanto em termos de reforma do Estado⁹, como em termos de reforma do aparelho de

⁹ Embora a reforma do Estado apresentasse um processo muito mais amplo, em termos de mudança de estruturas de produção para estruturas de controle, reporta-se aqui apenas aos aspectos dessa reforma que tange a questão das novas funções do Estado regulador.

Estado, houve cópias de modelos existentes em outros países. Por exemplo, o modelo de estruturação das agências reguladoras, foi importado de experiências trazidas da Nova Zelândia, da Inglaterra e dos Estados Unidos. As agências Federal Energy Regulatory Commission – FERC e o Federal Communications Commission – FCC, ambas norte-americanas, figuraram como modelos.

Diante desse contexto, Dunleavy e Hood (1995, p.112), criticam a adoção de cópias de idéias e comentam: “a história das reformas da gestão pública nos ensina algo, é que a maioria das estratégias miméticas ou clonificadoras são profundamente impróprias para os casos particulares”. Isso pode servir de alerta para definição do grau de autonomia das agências em vários países, pois essa autonomia depende das características de cada Estado e da sociedade onde atuam. A mesma conclusão é apresentada por Shepherd e Valencia (1996, p.104), no sentido de que a importação de soluções implantadas em outros países, como a

administração gerencial, deve ser operada com cautela, à medida que é grande o temor de que as tentativas das nações mais avançadas sejam imitadas antes que se tenha certeza de que o diagnóstico está correto, havendo o perigo de que a aplicação prematura de métodos modernos de reforma na América Latina possa condená-los ao fracasso em poucos anos.

Apesar dessas críticas, Santos (1998, p.30) assinala que essa mudança de papéis do Estado possibilita novas formas de intermediação entre os agentes econômicos e, com isso, a proposta governamental

provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente em ampliar suas funções no financiamento de organizações públicas não-estatais para a realização de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos necessitando serem subsidiados, e em dotar o Estado de meios para que possa apoiar a competitividade internacional das indústrias locais.

Não obstante, o Estado deverá levar em consideração os princípios de eficiência nas suas intervenções. Assim como Baumann (1994), entende-se, aqui, que a forma de atuação e os mecanismos de controle do Estado é que se tornarão fatores decisivos para se verificar a sua eficiência como Estado regulador.

Foi nesse contexto de transformações do papel do Estado brasileiro que surgiram incertezas quanto aos resultados dessa nova forma de gestão dos serviços públicos, em especial, a função de regular, pois até esse momento o Estado estava voltado ao desenvolvimento da infra-estrutura de produção e de distribuição de serviços.

Na seção seguinte será abordada a gestão dos serviços públicos sob a ótica do Novo Gerencialismo. A intenção, aqui, é de, primeiramente, entender as organizações que foram criadas sob a ótica da nova burocracia e, posteriormente, discutir as noções sobre eficiência na gestão dos serviços públicos que estão em voga neste trabalho.

2.2 O NOVO GERENCIALISMO E A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Como foi visto anteriormente, o Estado ensaia uma nova função de regulador dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, a reforma da administração pública idealiza, sob a forma de desafio para os gerentes públicos, um novo quadro de incentivos que regeriam o comportamento organizacional no setor público.

Essas transformações, nas formas de pensar e de gerenciar serviços públicos, consolidou-se num conjunto de discussões sobre a transição de novos paradigmas na administração pública, que considera as transformações do meio e incorpora instrumentos gerenciais provados com êxito no mercado, chamado Novo Gerencialismo (FLEURY, 2001).

A nova gerência, orientada pelas noções de eficiência advindas do setor privado, transformaria em profundidade as instituições e as culturas organizacionais do setor público, constituindo-se no eixo principal das reformas nas organizações públicas.

O argumento central dos analistas do Novo Gerencialismo é o de que as organizações públicas podem funcionar de modo similar às do setor privado e, portanto, seria possível buscar uma gestão voltada para resultados.

A revisão do padrão de incentivos seria o outro elemento fundamental na mudança para a nova burocracia. Os incentivos gerenciais, tais como: busca pela qualidade no atendimento do consumidor-cidadão, atendimento com menor custo e organizações voltadas para resultados, motivariam os gerentes públicos a conhecer o funcionamento das organizações onde atuam. Com isso, os gerentes passariam a voltar os seus esforços para o estabelecimento de metas, nos processos internos das organizações públicas, para conquistarem melhores níveis de performance (REZENDE, 1998).

Vários foram os mecanismos de mercado introduzidos no setor público, para chegar aos objetivos propostos pelo Novo Gerencialismo: a possibilidade de que os servidores públicos poderiam ter seus regimes de trabalho vinculados a sua produtividade interna, associados ao desempenho pessoal e de grupo; a flexibilização das regras de contratação e licitação; a criação dos contratos de gestão para assegurar aos gerentes e aos governantes o interesse pela busca por resultados, propostos nas organizações públicas. Ainda na face interna, Hood e James (1996) e Majone (1999) concordam que esse novo modelo de gestão se articula através da descentralização e da regionalização administrativa, da divisão em entidades com finalidade única e orçamentos próprios, da delegação de responsabilidades pela prestação de serviços a organizações de vários regimes jurídicos, e de licitações e arranjos contratuais que são delegados a compradores, cujos grupos de clientes compram serviços dos prestadores que oferecem o melhor *value for money*. Nesse sentido, na criação de novas agências, sejam executivas ou reguladoras, já incorporariam essas novas formas de gestão.

Jann e Reichard (2002, p.34) ao analisar as melhores práticas na modernização dos serviços públicos, através de um estudo em vários países, observam a mesma tendência geral: “há uma crescente devolução (sic) das tarefas dos ministérios e departamentos centrais para agências e organizações públicas, privadas ou híbridas, todas elas mais ou menos independentes”. Em praticamente todos os países com a implantação do Novo Gerencialismo demandou alguma forma de descentralização rumos aos governos locais ou regionais e ao mesmo tempo de devolução de tarefas, através da privatização, corporatização e contratações externas.

Essa descentralização de atividades, conforme Bresser (1998), introduziriam nas organizações públicas a idéia de autonomia gerencial, ao menos em tese, evitando os excessos de padronização e a rigidez de procedimentos.

Na interpretação de Hood (1996), o que é chamado de Novo Gerencialismo está associado a movimento *down-grid* e *down-group*. O movimento *down-grid* inclui tentativas de mudança na ênfase do controle assentado em regras (procedimentos gerais) para o controle de resultados. O movimento *down-group* inclui a tentativa de se introduzir uma maior competitividade na provisão de serviços públicos; a implosão de estruturas unificadas de planejamento, sendo operadas em bases semi-contratuais ou semi-mercantis; a tentativa de superação do servidor público altruísta, sendo substituído por empregados com cargos de

confiança, regulados com contratos de prazos determinados e com salários vinculados às respectivas performances.

Toonen (1998) reforça as críticas de Hood e salienta que o Novo Gerencialismo não se constitui uma teoria, pois os desenvolvimentos, nele percebidos, funcionam como um paradigma na praxis da administração pública. O Novo Gerencialismo público britânico (NPM) e o *Reinventando o governo* na gestão do Presidente Bill Clinton nos Estados Unidos adotaram muitos dos princípios sugeridos por Ostrom¹⁰ para confecção de um novo paradigma de administração pública, de muitas maneiras:

- a) uma abordagem de governo empresarial;
- b) uma abordagem de qualidade orientada para o gerencialismo público;
- c) ênfase na melhoria da oferta de serviços públicos e responsabilidades funcionais;
- d) a separação institucional de demanda pública; provisão e produção de serviços públicos; etc.

Pollitt (1993) em suas reflexões sobre o Novo Gerencialismo expõe que na recente ênfase na qualidade encontramos uso de requisitos muito superficiais, com o mínimo de conhecimento da eficiência Tayloriana, sendo considerado um evangelho insuficiente, mas que para os servidores públicos e para os cidadãos eles servem.

Os autores Pollitt e Bouckaert (2002), Christensen e Laegreid (1998), Hood (1996), Olsen e Peters (1996), Premfors (1998) e Wollmanh (1997) confirmam em seus estudos em vários países com diferenças nacionais diversas, que em alguns países pode ter ocorrido muito mais problemas do que em outros, com a introdução dos princípios do novo gerencialismo. Vários Estados (desenvolvidos ou em desenvolvimento) incorporaram algumas reformas que foram inseridas pela New Public Management (NPM), como por exemplo: a economia e redução do tamanho dos governos, melhoria do processo com sistemas mais flexíveis e descentralizados, introdução de princípios para aumento de produtividade, eficiência e eficácia.

¹⁰ OSTROM, Elinor . **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Diante desse contexto, o Estado brasileiro passa por um processo de transformação de suas organizações. Contudo, a tarefa não é fácil, na medida em que muitas organizações públicas não possuem uma infra-estrutura adequada com cargos e funções que possam implantar um planejamento e sistema de controles adequados com modernização tecnológica e disponibilidade financeira. Por isso, concorda-se com o argumento de Guimarães (2000, p.11) de que “a transformação de uma organização só se efetiva quando se consegue mudar seus padrões de comportamento, ou seja, seu subsistema social, o que torna a mudança um processo muito mais cultural do que tecnológico ou mecânico”. Motta (1995) reforça esse argumento, salientando que mesmo quando as dimensões técnicas e organizacionais – produtos, serviços, protótipos, análises, estruturas, sistemas e métodos – estejam preparadas para a mudança, esta resultará em fracasso se os valores da mesma não estiverem contidos na perspectiva gerencial e a cultura organizacional não for propensa à mudança.

Outro problema que se coloca é a não continuidade das reformas gerenciais. Essas falhas de continuidade derivam em grande parte de uma tensão articulada entre o *design* da reforma e a questão da cooperação dos diversos setores burocráticos com a mudança institucional (REZENDE, 2002). E essas falhas, segundo o autor, podem ser explicadas pela questão do controle, já que a ação, as escolhas e o comportamento estratégico não se relacionam com o desempenho das agências, mas sim com o controle. Como Majone (1999, p.10) exemplifica:

o fracasso da regulação através da propriedade estatal explica a mudança para um modo alternativo de controle, pelo qual os serviços públicos e outros setores, considerados importantes ao interesse público, são deixados em mãos privadas, mas sujeitos a regras desenvolvidas e aplicadas por agências especializadas.

Levando-se em consideração as críticas e problemas advindos com o Novo Gerencialismo, busca-se entender, agora, o significado da eficiência na nova gestão dos serviços públicos no Estado regulador. Para tal entendimento, é necessário conhecer os tipos, objetivos e conceitos de gestão, bem como suas implicações no desempenho das organizações públicas.

Sabe-se de antemão que, na transferência de serviços públicos para o setor privado, o Estado não perde a sintonia com a promoção do bem-estar da população. Na medida em que a natureza do serviço prestado não deixa de ser pública, o Estado, na

qualidade de poder *concedente*, permanece como o responsável, ainda que de forma indireta, pela satisfação do consumidor.

Conforme Pontier (1996) quando a gestão dos serviços públicos é pública, ela pode ser exercida diretamente ou através de um intermediário de um estabelecimento público. A gestão privada pode ser feita de maneira unilateral (quando o legislador ou o poder regulamentar designam a gestão do serviço a uma pessoa jurídica, ao mesmo tempo em que o próprio serviço é criado, por exemplo, os serviços sanitários ou sociais); ou de maneira contratual.

Pontier (1996) explica que, seja a expressão direta da gestão pública ou o reconhecimento de certas características de serviços gerados pela pessoa privada, os serviços públicos apresentam um mínimo de unidade de princípios que eles comandam: o princípio da continuidade (o direito do serviço de forma corrente), o princípio da igualdade (direito ao serviço sem discriminação), princípio da mutabilidade (de constante melhoramento do produto) e novos princípios que estão sendo incorporados pelos cidadãos, como o da transparência e da participação.

Além disso, a nova gestão dos serviços públicos deve conciliar aquilo que é de interesse público e que pode ser atendido por regras de competição, adequando-os ao seu mercado e à sociedade. Aqueles serviços que são de interesse público, em geral, apresentam a presença simultânea de três atributos nos setores de infra-estrutura:

- a) produto essencial, dispondo de pequena possibilidade de substituição;
- b) existência de falhas de mercado, devido à incapacidade dos ofertantes em oferecê-lo na quantidade certa com a mesma qualidade; e
- c) assimetria na relação entre usuário e produtores, isto é, o mercado não possui capacidade de disciplinar a ação dos fornecedores em termos de quantidade e preços.

A partir da identificação dos serviços de interesse público, Compeyron (2000) sugere a avaliação do quadro abaixo para definição dos sistemas de objetivos e necessidades a atender.

Quadro 2 – Objetivos e meios para desenvolvimento dos serviços públicos		
Norma-objetivo	Meios propostos	Desenvolvimento correspondente
Qualidade de serviço público	=função pública	Garantia de uma dedicação, uma mobilização desinteressada, mas engajada na legitimação que ela representa pelo salário pago. Serviço ao usuário.
	≠função pública = abertura à iniciativa privada	Garantia de uma qualidade que é colocada em concorrência; desenvolvimento de competitividade e baixos custos. Serviço ao cliente.
Igualdade de acesso aos serviços	≠ concorrência = monopólio	A exigência de produção a menor custo pode contrair ausência de serviço nos segmentos menos rentáveis e uma concentração de serviços em lugares mais lucrativos. O monopólio ao contrário pode realizar subsídios cruzados.
	≠ monopólio = concorrência com financiamento coletivo	O monopólio cria meios de estímulo para criação de pontos de acesso ou adaptação da qualidade de acesso. Os fundos de paridade ou fundos de solidariedade gerada sob controle da agência pública podem garantir a manutenção de atividades em que a rentabilidade privada é fraca, e a rentabilidade social fortalecida.
Equilíbrio e coesão social	= igualdade de preços	A redistribuição pertencente ao domínio privado se encontra na distribuição de renda do trabalho. A empresa pública pode realizar essa transferência.
	= preços justos	Os preços fixados sobre custos reais constituem tantos sinais que permitem uma reparação ótima dos recursos por um jogo de estímulos e desestímulos.

Fonte: Compeyron (2000, p.27).

Ao se avaliar o quadro anterior, pode-se encontrar, concomitantemente, o desenvolvimento de correspondências ou de oposições, que podem ser estabelecidas entre as normas-objetivos para o serviço público e os meios propostos para desenvolvê-lo.

Do ponto de vista dos objetivos propostos pela reforma do Estado e pelo Novo Gerencialismo, como sugere Compeyron (2000), a qualidade dos serviços públicos se dá pela

abertura à iniciativa privada; a igualdade de acesso aos serviços se dá pela concorrência com financiamento coletivo; e o equilíbrio e coesão social se dão pelo mecanismo de preços justos.

Mais explicitamente, a reforma do Estado brasileiro no tocante à gestão dos serviços públicos passa a ser decisiva e é orientada por três eixos (REZENDE, 1998): a) a *qualidade* no atendimento ao cliente ou ao consumidor; b) a *eficiência*, representada por um processo adequado de atendimento; e c) a *efetividade*, representada pela idéia de que as organizações do setor público podem ser orientadas por resultados.

Recentemente, em termos de eficiência nas organizações públicas, em estudos que tratam sobre finanças governamentais têm-se encontrado uma evolução do orçamento tradicional, com sua rigidez peculiar, para orçamentos mais abrangentes e adaptáveis. Em outros estudos sobre burocracia, têm-se percebido que os mecanismos clássicos da burocracia, voltados para o cumprimento das regras e altamente hierarquizados, têm sido substituídos por relações interorganizacionais onde aparecem a flexibilidade e a orientação por resultados.

Mas Fleury (2001) adverte que a orientação do setor público não deve ser somente para a eficiência e para a efetividade. É necessário que na nova gestão dos serviços públicos contemple-se a perspectiva de promoção da cidadania. Essa perspectiva deve considerar a promoção dos grupos mais distantes do poder, a redução das discriminações e desigualdades, criando canais para efetiva participação¹¹ na gestão pública. De acordo com Queiróz (2001, p.159):

É fundamental a fiscalização da sociedade no sentido das agências reguladoras serem concebidas como organismos técnicos e não políticos, visando a impedir a influência política na designação dos membros diretores, prática esta de uso generalizado no Brasil em relação à nomeação de pessoas para ocupar cargos de direção nas autarquias em geral e demais cargos em comissão.

O problema se torna mais complexo quando se trata de passar a gestão dos serviços públicos para a iniciativa privada, pois, conforme Pontes (1999), é preciso reconhecer que as empresas são impactadas por variáveis que fogem ao seu controle e que podem limitar sua forma de atuação e impedindo-as de serem mais eficientes.

Do ponto de vista das empresas, Pontes (1999, p.48), ao estudar os principais fatores que vêm interferindo no processo de eficiência da indústria de energia elétrica, classifica-os em:

¹¹ Borenstein (2000) sugere em seu artigo, a utilização de padrões que descrevem a participação da sociedade no controle externo das organizações reguladas, em conjunto com as agências reguladoras e o governo.

históricos (valores e crenças das pessoas, cultura do país, experiência acumulada, conhecimento adquirido e o padrão de conduta: regras condensadas); **ambiente externo** (políticas macroeconômicas, políticas energéticas, movimentos sociais e políticos, novas tecnologias, sistema e clima político, pressão dos grupos econômicos, concorrência, legislação, regulação/desregulação, crises econômicas/políticas, guerras); **ambiente interno** (projetos selecionados, custos operacionais e de capital, otimização do sistema elétrico, interligação do sistema elétrico, tecnologias, manutenção, monitoramento da rede, gestão dos processos, estrutura organizacional, planejamento sistêmico, treinamento e desenvolvimento).

Para Austin (1990), o desafio interno das empresas é ter uma sistemática capaz de analisar o ambiente de negócio e dar respostas às pressões e aos impulsos da concorrência. Variáveis como a disponibilização e a transferência de capital externo privados, investimentos estrangeiros e financiamentos governamentais influenciam na eficiência dessas empresas.

A necessidade de responder a novas e ampliadas demandas dos cidadãos, aos desafios das organizações públicas e privadas, introduz no escopo das políticas e das orientações regulatórias múltiplas, opções de arranjos organizacionais e novas possibilidades de atuação do Estado como agente regulador.

Neste trabalho, entende-se como serviços públicos, aqueles serviços concedidos pelo Estado e que são prestados por empresas públicas ou privadas, pertencentes ao mercado de distribuição de energia elétrica, e, portanto, sujeitos à regulação. Compartilhando-se com as idéias de Rezende (1998) e Compeyron (2000), a eficiência na gestão desses serviços públicos, aqui tratada, é medida pela consecução de objetivos associados ao processo de regulação (ações exigidas pelos reguladores e respostas dos regulados) para melhoria da qualidade. Essa qualidade é medida pelos indicadores de atendimento ao consumidor, estabelecidos por convênios entre a ANEEL e as agências reguladoras estaduais.

A legitimidade das instituições políticas e da sua representatividade, como a dos consumidores e das empresas privadas que prestam serviços públicos de distribuição de energia elétrica, podem garantir a eficiência desses serviços, levando-se em consideração as inovações na gestão dos serviços públicos .

Dentro do contexto de transformações do Estado e dos serviços públicos, o setor de distribuição de energia elétrica brasileiro passa por uma reestruturação institucional e organizacional. Para entender-se as transformações nesse setor, procura-se discorrer, em seguida, sobre a evolução das suas formas de propriedade e de atuação até a nova estrutura regulatória implantada no Brasil.

2.3 A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

Historicamente, em termos de eletricidade, nota-se a obtenção de um status de serviço público, indispensável ao progresso doméstico e da nação, ao desenvolvimento da produção em todos os setores e ao progresso técnico industrial.

O setor elétrico brasileiro¹², em seu processo evolutivo, vem apresentando significativas mudanças, tanto no que se refere à sua estrutura e regulamentação, quanto à própria composição e gestão.

No início do século XX, a indústria brasileira de eletricidade foi desenvolvida por capitais privados internacionais. Santana (1996) identifica o primeiro marco regulatório do setor elétrico brasileiro como sendo a implantação do Código de Águas, em 1934. Mas o agente regulador oriundo desta época, primeiro o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e, em seguida, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), não teve autonomia para exercer suas obrigações em função de dois motivos, segundo Santana:

a) havia problemas de ingerência administrativa em órgãos ligados diretamente à Presidência da República;

b) suas deliberações deviam estar adequadas aos anseios da Presidência.

Apenas no segundo mandato do governo Getúlio Vargas (1951-1954), o Estado passa a atuar como operador dos serviços de energia, tendo em vista o grande potencial hidroelétrico do país. De acordo com Silva Neto (1997) o Estado intervém nesse período na tentativa de acelerar o processo de industrialização e, para isso, ele se utiliza da criação das empresas estatais. Empresas monopolistas e oligopolistas começaram a atuar no setor de distribuição de energia elétrica e, em geral, aplicavam seus excedentes na sua própria expansão, crescimento e diversificação.

¹² Embora a reestruturação do setor elétrico brasileiro tenha reflexos importantes nos setores de geração, transmissão e comercialização de energia elétrica, dá-se, aqui, ênfase apenas às transformações ocorridas no âmbito da distribuição de energia elétrica.

Conforme Stoffaës (1994), na prática todos os países, entre 1935 e 1946, assim marcados pelas transformações estruturais e legislativas, optaram pela nacionalização do setor elétrico e seu controle público direto para manter o princípio de livre empresa, mas enquadrados por instrumentos regulamentares apropriados ao sistema jurídico nacional.

Os financiamentos para assegurar a expansão do parque elétrico nacional provinham de duas fontes interna e externa: a interna era composta por recursos próprios e por fundos especiais¹³; e a externa, por empréstimos estrangeiros.

Em 1955, para acabar com o problema da oferta de energia, foi inaugurada a primeira usina hidrelétrica de propriedade estatal, Paulo Afonso I. Outra ação do governo de grande importância foi a criação da Central Elétrica de Furnas, em 1957.

Com o aumento da complexidade do setor, começa a se consolidar um novo padrão de organização da energia elétrica com a criação da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS), pela Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, e instalada em 11 de junho de 1962, com o objetivo de promover estudos e projetos de construção e operação de usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações, destinadas ao suprimento do país. Foi instituído o DNAEE, com o propósito de formular e monitorar a aplicação das regulamentações do setor elétrico. Durante sua existência, o DNAEE foi o órgão de controle das questões relativas à regulamentação setorial. Fixou tarifas e fiscalizou as finanças das concessionárias e os fluxos financeiros entre as mesmas.

Lotero e Santana (1998) mostram que as bases do novo modelo eram três:

- a) o agente encarregado das políticas globais do setor energético brasileiro – o Ministério das Minas e Energia (MME);
- b) o órgão responsável pelo financiamento, coordenação, planejamento e supervisionamento do setor elétrico – ELETROBRÁS;
- c) o agente regulador – o DNAEE.

Centrando o foco no DNAEE, segundo Lotero e Santana (1998) seu papel de regulador foi constantemente obstruído pelas empresas que deveriam ser reguladas. Na

¹³ No segundo mandato do governo Getúlio Vargas (1951-1954) foram criados dois fundos: o Fundo Federal de Eletrificação e o Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE).

prática, o Estado não conseguia realizar seu auto-controle, já que era proprietário das concessionárias de energia elétrica. Alguns pontos que contribuíram para o não funcionamento eficiente do DNAEE, ainda conforme esses autores, foram:

a) interferência do governo – políticos influenciavam nas decisões do órgão, principalmente em época eleitoral;

b) falta de recursos;

c) poucos empregados – este ponto fez com que o DNAEE tivesse de buscar pessoal dentro das próprias concessionárias, facilitando seu processo de captura.

O DNAEE, mais tarde, perdeu as atribuições de controle dos preços, pois foi tomado pelos Ministérios da área econômica. Além disso, os estados da federação desenvolveram as suas próprias redes de distribuição de energia elétrica, seja através da criação ou do desenvolvimento de suas empresas estatais¹⁴ e, portanto, os resultados dessas empresas passaram a ser parte da estratégia econômica de cada estado.

Durante as décadas de 60 e 70, o país apresentou um elevado nível de crescimento econômico e era necessário, ainda, a expansão do setor elétrico. Nesse período, as empresas estatais tiveram um forte reforço nos investimentos, com a intenção de interligar sistemas isolados e atender com energia a maior parte do país.

Nos anos 80, devido à crise econômica do país e, com ela, a evolução do processo inflacionário e a queda dos investimentos, houve uma desarticulação da infra-estrutura física do país, grave o bastante para ameaçar o equilíbrio do crescimento econômico futuro. Nessa década, o controle sobre as empresas estatais passa a ser um órgão vinculado ao Ministério de Planejamento com a criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST).

Nos anos 90, Pinto Junior (1999) explica que as maiores empresas elétricas brasileiras precisaram adequar suas estratégias de captação de capitais, emitindo títulos nos mercados internacionais, deixando em segundo plano os empréstimos bancários, pois esses ainda eram desfavoráveis. Outras modalidades de captação de recursos entraram nesse

¹⁴ Conforme Rodrigues e Sá e Faria (2000, p.6), “historicamente, as indústrias do setor elétrico se organizaram na forma de monopólios regionais, sujeitas à regulamentação do governo, a qual tinha como objetivo evitar que o concessionário se valesse de sua condição monopolista para obter vantagens”.

cenário como o *Project Finance*¹⁵. Todos esses mecanismos foram relevantes para a inserção do capital privado na constituição dessas empresas.

Além disso, com o desencadeamento da globalização dos mercados, os países emergentes foram pressionados pelos capitais estrangeiros e pelas políticas de retração de financiamento do setor público, a rever o papel de suas empresas estatais. Desse processo resulta a redivisão dos espaços entre o setor público e o setor privado, onde a privatização é uma das modalidades.

Diagnósticos baseados na ineficiência do setor público em vários países do primeiro mundo, induziram diversos outros países à criação de programas de privatização. Entre os fatores que contribuíram para privatizar empresas estatais, pelo menos no setor elétrico, destacam-se: a despreocupação com critérios de eficiência macroeconômica; a preocupação em atender objetivos macroeconômicos considerados mais relevantes, como a provisão de insumos e infra-estrutura ao setor produtivo; o descuido com a modernização dos serviços e das empresas, entre outros (COELHO, 1998).

Conforme Almeida e Silva (1996), a eficiência empresarial não depende apenas da propriedade, mas também das estruturas de mercado e do aparato institucional de regulação. Complementando esse argumento, Compeyron (2000) observa que a modernização dos serviços públicos não reside num processo contínuo de adaptação ao presente. Se ela é um objeto de reflexão, ela constitui uma ruptura com o passado. Portanto, a modernização das empresas de serviço público não se resume na observação do campo de atuação dessas empresas, mas também do ambiente onde estão inseridas.

Embora muitas críticas e oposições se articulassem contra o processo de privatização, na década de 90, os legisladores, no âmbito federal, aceleraram a aprovação de mecanismos para flexibilizar todo o formato do sistema elétrico brasileiro.

Nesse sentido, definem-se os princípios básicos que nortearam a reestruturação do setor elétrico: separação vertical entre os negócios de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica (em empresas ou subsidiárias distintas); limitação da

¹⁵ Nessa modalidade de financiamento, um banco concede um crédito para o desenvolvimento de um projeto, sendo a dívida reembolsada a partir das receitas futuras com a operação do empreendimento (PINTO JUNIOR, 1999).

autodistribuição e da participação no mercado; determinação ou reafirmação do escopo dos contratos de concessões, permissões e autorizações; garantia de livre acesso às redes de transmissão e distribuição de energia para todos os agentes do setor; exigência de que, sempre que possível, os preços sejam estabelecidos pelo mercado; atendimento não-discriminatório aos clientes; estabelecimento de índices de qualidade padronizados; contratos iniciais compulsórios, a serem elaborados com a finalidade de permitir a transição entre os dois modelos, de modo a não impactar negativamente os consumidores; e constituição de entidades para viabilizar a criação de mercado competitivo (BONINI e CINTRA, 1999).

No caso da reestruturação da distribuição de energia elétrica, a passagem de grande parte das empresas para a iniciativa privada efetivou-se a partir de fevereiro de 1995, com a aprovação da nova Lei das Concessões, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e posteriormente, com a Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, quando foram estabelecidos os fundamentos básicos para abertura dos mercados que eram de controle exclusivo do Estado à participação dos capitais privados. Estas leis introduziram profundas alterações, em especial quanto: à licitação dos novos empreendimentos de geração; à criação da figura do Produtor Independente de energia; ao livre acesso aos sistemas de transmissão e distribuição; e à liberdade para os grandes consumidores escolherem seus fornecedores de energia.

Mas para esses princípios serem alcançados seria preciso regular o setor antes do processo de privatização, como ocorreu nos vários países que adotaram esse tipo de reestruturação. Na Inglaterra, por exemplo, durante os primeiros anos da privatização, outro distribuidor de serviços de energia atuava em competição com a estatal British Energy. Nos Estados Unidos, os serviços de distribuição de energia, que são privados, são regulados pelo governo. No Brasil, no entanto, só após o processo de privatização, se processou a reformulação dos mecanismos regulatórios. Enquanto na Europa, o processo de privatização das empresas estatais foi acompanhado por agências reguladoras, na América Latina esse processo aconteceu antes da criação dessas agências. Isto significou, para as novas agências, os desafios de criar estruturas organizacionais, ainda não bem conhecidas e, ao mesmo tempo, com a urgência necessária para garantir a eficiência do novo aparato regulatório.

O processo de privatização do setor elétrico inicia a partir de julho de 1995, a partir dos leilões das empresas de distribuição de energia elétrica, conforme é descrito na tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Privatização das empresas do setor elétrico*

Data do leilão	Concessionária	Valor da venda em (R\$ mi)	Nº de ofertas no leilão	% no capital total do controle vendido (%)	Participação no mercado de distribuição (%)
JUL-95	ESCELSA	357,92	2	52,3	2,2
MAI-96	LIGHT	2.697,94	1	55,8	9,0
NOV-96	CERJ	605,33	2	70,3	2,4
JUL-97	COELBA	1.730,89	5	51,8	3,3
SET-97	Cachoeira Dourada	779,80	n.d.	92,9	n.d.
OUT-97	CEEE	3.140,00	n.d.	49,0	n.d.
OUT-97	RGE	1.510,00	6	90,8	1,9
OUT-97	AESSUL	1.635,00	5	90,9	2,4
NOV-97	CPFL	3.014,91	4	41,1	7,1
NOV-97	ENERSUL	625,56	5	55,4	1,0
NOV-97	CEMAT	391,50	2	86,9	0,95
DEZ-97	ENERGIPE	577,10	2	86,4	0,6
DEZ-97	COSERN	676,40	3	77,9	0,9
ABR-98	COELCE	987,00	2	51,0	1,9
ABR-98	ELMA	2.026,73	1	29,8	13,7
JUL-98	CELPA	450,26	1	85,5	1,2
ABR-98	ELETROPAULO	2.026,00	n.d.	74,88	n.d.
JUL-98	ELEKTRO	1.479,00	5	72,6	4,1
SET-98	GERASUL	945,70	-	50,01	-
SET-98	BANDEIRANTE	1.014,52	-	74,88	-
JUL-99	CESP- Paranap	1.239,16	-	36,92	-
OUT-99	CESP- Tietê	938,07	-	38,66	-
NOV-99	Borborema	87,39	-	86,51	-
FEV-00	CELPE	1.780,00	-	79,62	-
JUN-00	CEMAR	552,80	-	86,25	-
NOV-00	SAELPA	363,00	-	-	-
TOTAL		31.631,98		Média 66,72	

Fonte: ELETROBRÁS, Assessoria de Planejamento Estratégico e Empresarial; CEEE – www.cee.com.br;

ELETROPAULO, relatório de atividades 2000; ABRADDEE - www.abradee.com.br; e MME.

* Os valores em negrito correspondem às concessionárias de distribuição de energia elétrica que fazem parte deste trabalho. As demais fazem parte do sistema de geração ou se localizam em outro estado, diferente da população estudada.

Pode-se observar que o saldo financeiro do processo de privatização, entre 1995 e 2000, foi de R\$ 31,6 bilhões, obtendo-se uma média de R\$ 1,2 bilhão por leilão. As empresas que fazem parte da população deste trabalho e que participaram dos leilões tiveram um saldo de R\$ 17,6 bilhões e uma média de R\$ 1,6 bilhão por leilão.

O percentual do capital total vendido dessas empresas representa em média 65,02%, o que denota a mudança de propriedade de algumas empresas que, de públicas passaram a ser da iniciativa privada. Além disso, em função das reformas patrimoniais, revela um quadro bastante diversificado de novos atores, pois conforme dados da ELETROBRÁS, em 1995, atuavam 31 concessionárias no âmbito estadual e, em 2000, o sistema de distribuição já contava com 64 concessionárias.

Na análise do resultado da privatização empreendida por Leon (1998), o autor ressalta que os preços mínimos não são homogêneos e variam com a disposição dos investidores. Isto é, com base nos resultados de leilões anteriores, no ágio obtido, nos distintos preços ofertados pelos diferentes candidatos, e outras variáveis, ajustam-se o preço mínimo e as condições de venda para os leilões seguintes. Isto alterava as previsões, de diversos gestores do processo de privatização, sobre o nível de competição, antes dos leilões. Além disso, os competidores se consolidavam com estratégias distintas de posicionamento no mercado e suas estratégias foram se definindo e mesmo mudando ao longo do processo de privatização. No entanto, até hoje a diversificação das atividades dos grupos controladores das concessionárias privatizadas não se restringiu à competição nos leilões, pois constata-se a vinda de agentes de outros ramos de atividade para a distribuição de energia elétrica.

Insistindo na crítica Leon (1998, p.16) enfatiza que:

quando este movimento de capitais passa a tratar empresas estrangeiras de diferentes origens, a qualificação de recursos setoriais perde o seu significado. [...] é necessário rever as estratégias de privatização para que estas incentivem a vinda de novos investidores juntamente com um *timing* adequado para permitir a volta da competição na disputa pela distribuição de energia elétrica, o que beneficiaria a competição no novo modelo do setor elétrico brasileiro em fase de implantação ao aumentar o número de agentes no setor.

Pinto Junior (1999) acrescenta que, após a concretização do processo de privatização, as empresas continuariam dependendo de financiamentos nacionais e internacionais para retomada dos investimentos. Além disso, a promoção da qualidade dos serviços de energia elétrica se daria após a privatização, pelo processo de concorrência entre

as empresas. Embora as transformações ocorridas sugerissem o envolvimento da competição intra-setorial, no caso brasileiro, as empresas de energia, em sua maioria, foram caracterizadas por estruturas de mercado monopolistas, tanto estatais como privadas. Somente no ano de 2002, começam a ser estabelecidos mecanismos para que se promovesse tal competição¹⁶.

Após o processo de privatização do setor de distribuição de energia elétrica, a próxima idéia do governo federal era assegurar o suprimento e a expansão do sistema, além de tornar a eletricidade um produto negociável no mercado de grandes consumidores e fornecedores em competição.

Este caminho exigiu a criação de um aparato regulatório, pois os mercados atingidos eram *monopólios naturais* ou de fácil cartelização.

De acordo com a consultoria internacional contratada em 1996 pelo Ministério de Minas e Energia, conferiu-se prioridade à criação e organização de órgãos reguladores descentralizados, a fim de implantar a política energética nacional e estabelecer as condições para expansão dos serviços, observando os critérios de universalização, qualidade, preços justos e viáveis a usuários e fornecedores. Em meados de 1997, o poder executivo confere aos Ministérios as atribuições de traçar e definir políticas e diretrizes setoriais, e das agências de regulação, federais e estaduais, as de regular e operar os serviços públicos concedidos, observando critérios de eficácia e de qualidade dos resultados. Para tal feito, o governo enviou e aprovou no Congresso Nacional o Projeto de Lei que criou a agência reguladora, a Agência Nacional de Energia Elétrica – Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1997.

Existem várias abordagens para explicar a necessidade de criação das agências reguladoras. Borenstein (1999) sustenta a idéia de que tendo em vista as novas exigências do governo e da sociedade, houve a necessidade de estabelecer regras para competição, a fim de obter novos ganhos de eficiência e produtividade das empresas. Pinto Junior (1999) entende que o aparato regulatório também serve para garantir o estabelecimento de regras que permitam o autofinanciamento das empresas, já que o endividamento é necessário para expandir o setor. Alveal (1999) explora a questão do federalismo, no sentido de que abriu-se o espaço para os estados federados libertarem-se da trajetória de seis décadas de centralização do processo decisório da política energética.

¹⁶ A resolução 615 da ANEEL, de 6 de novembro de 2002, aprovou o modelo de contrato de prestação de serviço público de energia elétrica para unidades consumidoras atendidas em baixa tensão, ou seja, a partir dessa data é possível o consumidor residencial optar pelo seu fornecedor de energia.

Enfim, a ANEEL substituiu o extinto órgão fiscalizador DNAEE, mas terá atribuições mais amplas e complexas. Tem a missão de regular o mercado e garantir a concorrência entre fornecedores, a qualidade dos serviços prestados e a fixação das tarifas para os mercados cativos, através da regulação setorial¹⁷.

A ANEEL deu início ao processo regulatório e à fiscalização das concessionárias de distribuição de energia elétrica em todo o País. Posteriormente, suas atividades de controle foram sendo descentralizadas para agências estaduais com a intenção de implantar as práticas de fiscalização definidas pela Agência Federal e pelas diretrizes do Ministério de Minas e Energia.

No ano de 1998, a ANEEL começou a exercer atividades regulatórias, com estabelecimento de portarias de regras gerais válidas para todo o território nacional, bem como as atividades de fiscalização nas concessionárias nos estados, antes de terem sido constituídas as agências estaduais (as leis de criação das agências estaduais constam no apêndice 1). Conforme levantamento preliminar, pelo menos 7 concessionárias foram visitadas pela ANEEL até final de 1998. As agências estaduais começaram as fiscalizações nas suas concessionárias, em sua maioria (14), no ano de 1998, 5 concessionárias começaram a ser fiscalizadas pelas agências estaduais em 1999 e 2, no ano 2000.

Contudo, conforme salienta Moura (2002), o ambiente político partidário também estava presente durante a criação do novo arcabouço regulatório. Após a coalizão dos partidos de situação, em 1994 e 1998, que incluía o partido do Presidente da República, PSDB, PMDB, PFL PTB e PPB faziam parte da distribuição de quotas de cargos entre Ministérios. A situação do Ministério de Minas e Energia tinha domínio pelo PFL no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, de 01 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998, e parte do segundo mandato, de 01 de janeiro de 1999 a 23 de fevereiro de 2001. Segundo Moura (2002), o primeiro diretor-geral da ANEEL exercia um cargo de confiança do Presidente, e entre os critérios de escolha para tal cargo estava a notoriedade técnica. Contudo, conforme esse autor, o nome escolhido tinha laços de parentesco com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, podendo, com isso, abalar a credibilidade da organização pelo nepotismo.

Embora a ANEEL tenha nascido nesse ambiente, inclusive com intromissão partidária, ela tinha a perspectiva de ser uma autoridade reguladora imparcial e independente,

¹⁷ A regulação setorial é tratada na seção 3.2.

capaz de lidar eficazmente com as novas questões decorrentes da participação privada e da introdução de pressões competitivas no setor elétrico brasileiro. Além disso, observa-se nela a concentração nos papéis de regulamentação e fiscalização das atividades setoriais, e ao mesmo tempo, delegação das responsabilidades operacionais a outros órgãos (ANEEL, 1998).

Especificamente sobre o funcionamento da ANEEL, seis pontos são prioridades na definição da eficiência dos seus serviços: planejamento estratégico, contratos de gestão, aprendizado, processos organizacionais, autonomia e descentralização. Os benefícios previstos dessa estrutura são: regras claras e estáveis, confiança, tratamento harmônico, garantia de livre acesso, qualidade e segurança.

Como se percebe, a história político-econômica recente da regulamentação e da regulação do setor de distribuição de energia elétrica passa da era dos grandes investimentos estatais para a privatização dos serviços públicos; e, finalmente, da era das grandes potências empresariais para a regulação pública.

3 REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

Após a reforma do Estado e do setor elétrico, com a criação e implantação dos órgãos reguladores federal e estaduais, começam a ser introduzidas novas estruturas com novas funções para regular o setor de distribuição de energia elétrica brasileira. Nesse sentido, abre-se um espaço para discussão do que se entende por regulação e como ela está inserida num contexto de transformações na propriedade e de formas de operação das empresas nesse setor.

Desse modo, essa seção tem a intenção de conceituar a regulação, descrever os modelos de regulação e, a partir deles, identificar o modelo de regulação adotado no caso brasileiro que pode explicar as relações entre reguladores e regulados nesse setor. Para entender como a regulação se operacionaliza, caracterizam-se as agências reguladoras e seus objetivos organizacionais.

Com o intuito de identificar indicadores pertencentes as variáveis de análise para o estudo de caso deste trabalho, conceitua-se a autonomia das agências em relação ao Estado e classificam-se os tipos de autonomia vigentes. Também, definem-se os sistemas e os tipos de controle utilizados para fiscalizar os serviços públicos. Especificamente, busca-se o entendimento sobre o controle da qualidade no setor estudado.

3.1 CONCEITOS DE REGULAÇÃO

O termo regulação, hoje, em voga, tem significados diferentes. Do ponto de vista francês é traduzido sob a forma de regulamentação e, nos dicionários franceses, consiste em regradar para assegurar o bom funcionamento de sistemas, como os biológicos. Outro significado diz respeito à Escola de Regulação, cujos pesquisadores, filiados às teorias Keynesianas, têm a convicção de que a economia é estreitamente ligada à política, ao social e à cultura (COHEN, 2000).

Mais recentemente, buscando distinguir o conjunto de relações e o instrumental próprio relativo à regulamentação e à regulação, Araújo (1997, p.1), faz a seguinte distinção:

no sentido moderno e anglo-saxão (os franceses preferem *reglementation*, para distingui-lo da regulação macroeconômica) do termo, a literatura se tem concentrado em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos: transportes, energia (especialmente energia elétrica e gás), comunicações, água e saneamento básico (aos quais se pode adicionar educação e saúde) ... Na França, a tradição centralizadora (mais visível desde Colbert, e reforçada após a Revolução Francesa e Napoleão) levou à noção de *service public*, ao qual todo cidadão tem direito e que deve ser fornecido pelo Estado para garantir o bem comum. Na Grã-Bretanha, e mais ainda nos Estados Unidos, a desconfiança para com o Poder Central levou a um conceito distinto: o de serviços de utilidade pública, ou *public utilities*. Estes serviços podem ser delegados a empresas privadas, mas a coletividade não renuncia a regulamentá-los e fiscalizá-los, também para garantir o bem comum.

Mas para conceituar a regulação é necessário entender, antes, segundo Heber (2000), as noções de regulação que se dividem em três: de equilíbrio, de controle e de conflito.

A noção de equilíbrio, muito mais associada à propriedade de auto-regulação do sistema como um todo, é fundamentada na economia liberal clássica de Adam Smith e enfatizada por Lemoigne (1988), onde explica que o sistema se equilibra utilizando estratégias de regulação, acomodação e assimilação.

A noção de controle se dá através da imposição de objetivos, de regras de funcionamento e de sanções. O equilíbrio se dará transitoriamente devido à diferenciação e à subordinação do agente mais fraco ao mais forte. A característica dominante desse modelo é a atribuição ao regulador, dos critérios últimos das decisões (HEBER, 2000).

Na noção de conflito, o estabelecimento de compromissos e resolução de conflitos de várias origens, constituem-se em formas de controle temporário, através de estratégias múltiplas implementadas por atores sociais heterogêneos (COMMAILLE, 1998).

Do ponto de vista da economia institucional, a maior parte dos conceitos estão associados à noção de controle. Na visão de Stone (apud VISCUSI et al., 1997), a regulação pode ser definida como um estado de imposição de limitações na descrição do que pode ser exercido por organizações ou indivíduos, e que é apoiado pela ameaça de sanções. Para acompanhar essas ações são necessários sistemas de controle eficazes para identificar distorções e impor limitações. Sob este mesmo ângulo, para Silveira e Pinto Jr. (1999, p.8) “o conceito de regulação compreende, assim, todos os tipos de leis e controles administrativos que emanam do governo, disciplinando o funcionamento dos mercados e, buscando assim seu objetivo maior: a eficiência alocativa e produtiva do setor”¹⁸.

A teoria econômica distingue, ainda, categorias de controle para as políticas de regulação: o controle de acesso ao setor, através de regimes de concessões que permitem exercer um poder sobre os produtores/distribuidores de fixar tarifas e qualidade de serviços; o controle de decisões dos produtores/distribuidores, como por exemplo: que tipos de produtos serão produzidos, tamanho, extensão, campo de atividade, tecnologia, território de atuação, etc. Esses controles, na teoria econômica, caracterizam o tipo de intervenção pública no funcionamento da economia.

Nesse sentido, a intervenção do Estado na economia se justifica pela existência de falhas de mercado. Duas causas principais dessas falhas são citadas por vários economistas: os rendimentos crescentes e as externalidades¹⁹. Os rendimentos crescentes dizem respeito aos produtores, em monopólio natural, que produzem os grandes volumes de produtos e beneficiam-se das vantagens de competitividade que eles podem determinar e que podem prejudicar seus competidores. As externalidades, por sua vez, podem ser negativas ou

¹⁸ Farina et al. (1997) explicam que a eficiência alocativa é alcançada a partir da equalização dos preços aos custos marginais de produção. A eficiência produtiva pode ser definida como estática, onde as empresas - seja por pressão competitiva ou esquema de incentivo - são levadas a escolher o processo produtivo de menor custo disponível; e dinâmica, alcançada quando empresas, pelas mesmas razões descritas, são levadas à adoção de tecnologias mais avançadas até mesmo à criação de um novo produto.

¹⁹ De acordo com Fiani (1998), as externalidades surgem sempre que uma atividade econômica de um agente gerar um custo ou um benefício, sem que o agente em questão tenha que arcar com este custo ou possa ser remunerado pelo benefício. Assim, custos e benefícios que poderiam ser minimizados ou maximizados socialmente deixam de sê-lo, pois não há um mercado que determine a alocação ótima dos recursos oriundos das externalidades. A solução advogada seria a interferência econômica do Estado através de impostos, subsídios, regulação de quantidades, etc., de modo a promover um nível superior de bem-estar social.

positivas na medida em que a atividade do produtor ou distribuidor engendra sobre seu desenvolvimento exterior certas conseqüências, que podem ou não ser compensadas por aqueles que se beneficiam ou sofrem. Para exemplificar essas externalidades, Stoffaës (1995) observa que a indústria de energia elétrica explora os recursos naturais, ocupa espaços geográficos e causa, notadamente, muitas conseqüências no desenvolvimento do aparato do Estado regulador por gerar muitos efeitos externos no consumo, na demanda e no desenvolvimento de novas tecnologias.

A regulação também se expressa, em termos administrativos, nas diferentes formas de controle utilizadas nas relações entre Estado, empresas e consumidores. Segundo Viscusi et al. (1997) existem pelo menos três variáveis que podem ser controladas por regulação: o controle de preços, o controle de quantidade, o controle de entrada e saída de firmas.

A regulação de preços refere-se àquela em que se pode especificar um preço particular em que poucas firmas pudessem se manter e com isso restringir o mercado. Pode-se regular o preço de monopólio através do estabelecimento de preço máximo; ou num determinado setor onde possam ser estabelecidos preços máximos e preços mínimos. Na prática, a regulação de preços pode ser o principal meio pelo qual a agência reguladora tem como último objetivo de restringir o lucro da indústria.

Mas as restrições na quantidade de produtos ou serviços podem ocorrer, com ou sem regulação de preço. Para dirimir os efeitos dessas restrições deve-se conhecer a demanda para poder regulá-la. Além disso, a agência pode estabelecer padrões de qualidade de serviços que a firma deve atingir, especificando-os através de contratos, a garantia de continuidade e de universalização dos produtos ou serviços. A partir desse conhecimento, a agência pode intervir num mercado, geograficamente localizado, induzindo a entrada de novas firmas, através de subsídios, ou da retirada desses para minimizar entradas de novas firmas. Dentro dessa concepção de regulação pela informação, acontece a chamada assimetria de informação, onde reguladores e regulados disputam as informações.

A definição de caráter amplo, que será a utilizada neste trabalho, coloca a regulação como um processo entre regulador e serviço prestado pelo regulado, em que o primeiro controla os serviços realizados pelo segundo, e o agente regulado procura cumprir as determinações e recomendações do regulador, a fim de garantir os padrões mínimos de qualidade e universalização desses serviços.

3.2 MODELOS DE REGULAÇÃO

A noção de regulação aparece nos Estados Unidos, na crise de 1929, quando o governo americano decide instalar um conjunto de organismos para vigiar os mercados, sobretudo o financeiro, para vigiar o bom funcionamento da concorrência e evitar abusos econômicos, etc.

Assim, no Brasil, a equivalência funcional da regulação, tal como foi pensada nos Estados Unidos, efetivou-se pela nacionalização de empresas que atuavam em serviços de infra-estrutura. Além disso, aqui, promoveu-se a criação de empresas estatais, responsáveis pela produção, transmissão e distribuição dos serviços de infra-estrutura, dependentes do poder do Estado e com a missão de regulamentar e regular todo setor.

No entanto, na última década, com as idéias de regulação advindas dos países desenvolvidos, evidenciou-se a existência de dois modelos diferentes e que se destacam nos seus âmbitos de atuação. Trata-se dos modelos de regulação francesa e anglo-saxônica. Esses diferentes modelos são caracterizados a seguir e servem para entender a atual estrutura da regulação brasileira.

O modelo de regulação francês dispõe de uma lógica que é a da convenção, que funciona através da delegação de atividades e responsabilidades entre empresas prestadoras de serviços, o Estado e consumidores, modulando um sistema de parceria e de delegação compartilhada. Conforme Britto et al. (1995) existe uma simultaneidade entre o papel das empresas privadas, do Estado e o desenvolvimento de uma teoria de serviço público consubstanciada pela prática da parceria entre agentes e usuários.

Na França, o sistema de controle dos serviços públicos é desenvolvido e efetuado pelo governo, sem as entidades reguladoras. A qualidade dos serviços é controlada pelas Direções departamentais de cada região e as tarifas são controladas pelo Ministério de Economia e Finanças. Conforme Medauar (1993), a doutrina francesa identifica a descentralização como criação de novas pessoas jurídicas independentes, dotadas de órgãos e patrimônios próprios, com poderes de decisão em matérias especiais, e pela fixação de normas referentes ao controle que o poder central exercerá sobre tais entidades.

Champsaur (apud COHEN e HENRY, 1997) comenta que mesmo no caso francês de fornecimento de serviços, com forte apropriação do Estado, dependendo da privatização que irá ocorrer em certos setores tradicionais, algumas condições deverão ser levadas em conta: um mínimo de concorrência com a perspectiva de que ela se intensificará; serviços públicos bem delimitados; e adoção de uma regulação tradicionalmente governamental adaptada ao ambiente de empresas concorrentes.

No modelo de regulação anglo-saxônica, a regulação se dá através de um arranjo organizacional independente do Estado, formado por agências reguladoras que promovem uma série de regras e sanções, em geral, formalizados através de contratos. Em termos de eficácia, os contratos têm se tornado o instrumento mais inovador e encontrado na maioria dos países que adotam esse modelo (JANN e REICHARD, 2002). O contrato é caracterizado por um instrumento de acordos específicos de metas e resultados a serem alcançados entre ministérios e agências subordinadas, assim como entre agências e suas subsidiárias. Os contratos podem incluir prioridades e são condicionados por responsabilidades mútuas. Outra novidade associada aos contratos é a prestação de contas. Essa prestação de contas tem como objetivo fornecer informações, aos fiscalizadores (stakeholders) internos e externos, sobre os custos e benefícios das agências públicas.

Com relação à independência do ente regulador, os Estados Unidos, conforme Coopers & Lybrand (1997), geralmente nomeiam os membros dessas instâncias, notadamente seus presidentes, para um mandato mais longo que o poder político para o qual é designado, ou seja, opera em desconexão entre o ciclo temporal do mandato dos governantes e o ciclo da instância da regulação. Os mandatos são suficientemente longos mas não renováveis, tudo isso para evitar a *captura* dos controladores pelos controlados. Nas agências são feitas audiências públicas com a participação de *experts* técnicos e jurídicos, porém este modelo revela que a regulação independente não está livre da captura por interesses especiais.

Britto et al. (1995) criticam o modelo de regulação das empresas norte-americanas, salientando que os movimentos de contestação por parte dos usuários, constatarem abusos perpétuos do setor privado desde a criação do modelo no fim do século 19. Como as primeiras redes de serviços eram próximas do poder local, impulsionaram o desenvolvimento da corrupção, e os controles alternativos foram desenvolvidos nos escalões do Estado.

Atualmente, as inovações tecnológicas e regulatórias têm ampliado as possibilidades de competição no setor de infra-estrutura. Paralelamente, a percepção da

ineficiência estatal na provisão desses serviços, também, vem induzindo a maior participação do setor privado. Como esses segmentos são potencialmente competitivos, nos quais as economias de escala e de escopo não são relevantes, a atual conjuntura permite e promove a entrada de novas firmas no mercado (RODRIGUES, SÁ e FARIA, 2000).

Tendo em vista a possibilidade de atuação privada ou pública, tanto na realização do serviço, quanto na sua regulação, Mitnick (1980) definiu uma tipologia de regulação (figura 1). Complementando a análise da figura abaixo, o Banco Mundial (1994), ao estudar a infra-estrutura em países em desenvolvimento, introduziu quatro opções institucionais em relação à sua propriedade e operação, que localizam-se nos mesmos quadrantes propostos por Mitnick (1980).

REGULADORA REGULADO	PÚBLICO	PRIVADO
PÚBLICO	Auto-regulação governamental	Regulação por comunidades ou cooperativas
PRIVADO	Agente-principal	Auto-regulação privada

Fonte: (Mitnick, Vickers e Yarrow, Banco Mundial, Rodrigues; Sá e Faria, 1980, 1988, 1994, 2000)

Figura 1 – Modelos de regulação.

Portanto, descreve-se, agora, o significado e as alternativas de competição de cada um dos modelos de regulação:

a) Auto-regulação governamental

Em termos de propriedade, este é ainda o sistema mais comum e pode envolver uma empresa pública, uma empresa paraestatal, um serviço público ou um departamento governamental de diferentes esferas (governo central, regional ou local). A regulação se dá pela proteção e benefício do público, no seu conjunto ou em uma grande parcela da sociedade.

Em geral, aplica-se esse modelo em mercados de produtos substitutos, quando é necessário um alto investimento governamental e utilização de política de subsídios. Esse tipo de regulação é interessante para os setores de energia e transportes, por exemplo, nos quais o

gás natural, o óleo combustível, o carvão e os recursos hídricos são substitutos na produção de energia elétrica. Outro exemplo de competição de substitutos é o transporte ferroviário como alternativa para o rodoviário e o aquaviário.

b) Agente-principal

Por vários mecanismos (concessões, *leasing*, arrendamento) o governo pode transferir a gestão de sua propriedade (de bens destinados à prestação de serviços de utilidade pública) para capitais privados. É possível também, neste caso, a transferência da responsabilidade de novos investimentos para os capitais privados que assumem o serviço. A competição acontece antes da assinatura do contrato e na sua renovação, não sendo permitida a competição direta no mercado. Na concessão, o parceiro privado assume a responsabilidade pelos investimentos, o que não acontece no arrendamento. O contrato de concessão é um instrumento complexo, que busca a maximização do bem-estar do consumidor, condicionada a um retorno atrativo para o investidor. Encerrado o prazo do contrato, a entrada de novas firmas na indústria é permitida. Em geral, a transferência de ativos para o setor privado, acontece concomitante ao estabelecimento de regras pelos reguladores.

A regulação, aqui, pode ser capturada pela empresa, sendo planejada e operada em seu benefício. Nessa situação o regulado (agente) consegue influenciar nas decisões do regulador (principal), tornando-se interessante para o regulado a manutenção do *status quo*.

Nesse sentido, a regulação atua no sentido de corrigir certas *falhas de mercado*, caracterizado principalmente pela presença de externalidades e por rendimentos crescentes de grupos privados, degenerando em condições de monopólio, situação, a rigor, indesejável para o conjunto da sociedade.

Gradualmente, no entanto, não só os limites do campo regulatório começaram a ser questionados, mas até mesmo o sentido da regulação começou a ser alvo de críticas. Além das reconhecidas *falhas de mercado*, inseriu-se a questão das *falhas de governo*, caracterizadas pela atuação de grupos de interesse e pelo *rent seeking*²⁰.

²⁰ “Literalmente, *busca de rendas* é a atividade de indivíduos e grupos de buscar ‘rendas’ extra-mercado para si próprios através do controle do Estado. Tem origem na teoria econômica neoclássica, onde um dos sentidos da palavra ‘rent’ é exatamente o ganho que não tem origem nem no trabalho, nem no capital. Corresponde ao conceito de ‘privatização do Estado’ ” (Bresser Pereira, 1997).

Esses novos elementos, trazidos aos debates, abalaram a visão do Estado no papel de agente regulador como uma entidade fundamentalmente voltada para o bem público (FIANI, 1998). Assim, tanto legisladores como burocratas estariam sujeitos à cooptação por grupos privados, interessados em maximizar seus lucros, seja através de simples subornos, seja através de grandes somas para campanhas de reeleição, etc.

As análises, que discutem a forma e as conseqüências da “captura” das instituições reguladoras do Estado, vieram a ser conhecidas como *teorias da captura*.

Fiani (1998) distingue três modelos de captura regulatória: Stigler, Peltzman e Becker. Esses modelos deslocaram o eixo do debate da correção de “falhas de mercado” para a caracterização das atividades dos grupos de interesse que geram “falhas de governo”.

O modelo de Stigler tem como característica o comportamento do agente regulador, sendo influenciado por sua remuneração e pelos votos dos eleitores. Assim, mesmo pequenos grupos, quando organizados em função da defesa dos seus interesses e dispostos a financiar campanhas eleitorais, podem ser determinantes sobre a atuação do agente regulador, ainda que representem um conjunto pequeno em relação ao número total de eleitores.

O modelo de Peltzman sinaliza que o objetivo do regulador é estabelecer um apoio político de ambos os grupos – consumidores e empresas – , trabalhando com o nível da tarifa tão baixa quanto puder, e garantindo às empresas a maior taxa de lucro viável. Para esse autor, o agente regulador determinaria uma tarifa ao nível intermediário entre uma indústria que se comportasse como competitiva e uma que se comportasse como monopolista.

No modelo de Becker, o agente regulador responde à pressão exercida pelos diferentes grupos. Para este autor o volume de pressão exercido pelos grupos de interesse depende inversamente do número de membros e diretamente dos recursos utilizados.

Na análise dos modelos de captura, os sistemas de controle irão variar conforme o objetivo do agente regulador.

Contudo, deve-se reforçar a idéia trazida pelas teorias da captura de que o principal objetivo dos grupos de interesse é o de maximizar os seus retornos e o dos agentes reguladores é o de manter uma base forte de apoio.

c) Regulação por comunidades ou por cooperativas

Nesse modelo de regulação, atuam empresas estatais, criadas para atuarem no mercado regulado pelo setor privado. É adequada para a prestação de serviços em pequena escala e, no âmbito local, quando a organização comunitária é suficientemente sólida para garantir regularidade à atividade. Sua abrangência é, em consequência, limitada.

Cohen e Henry (1997) observam que existe um argumento em favor do status público das principais empresas de serviços públicos porque certas atividades são mais importantes em caráter de monopólio natural. Segundo esses autores, a empresa pública não é como a empresa privada que está preocupada com o resultado para os seus acionistas. Pode ser uma desvantagem ter uma regulação menos rigorosa em relação à empresa pública, mas é uma vantagem na medida em que é possível adotar uma visão social como missão de serviço público.

d) Auto-regulação privada

Esta opção seria viável em setores de atividade em que a receita provém diretamente da cobrança de tarifas dos usuários. Entende o Banco Mundial que, neste caso, devem ser enquadrados os serviços nos quais é possível ser instalado o regime de concorrência. Nessa situação, o regulador e o regulado são privados. Acontece normalmente na área de estabelecimento de padrões de qualidade. Mas é uma experiência relativamente nova, mais visível em alguns setores, tais como, telecomunicações, energia elétrica e gás natural, setores cujo potencial competitivo é considerado mais elevado. A competição na própria indústria resulta, freqüentemente, em tarifas mais baixas e melhores serviços.

Do ponto de vista do mercado, ainda, há dois tipos de regulação: a regulação setorial e a da concorrência (SILVEIRA e PINTO JR., 1999).

A regulação setorial sempre foi justificada para atuar sobre estruturas de mercado, baseadas por monopólios, em especial, por monopólios naturais.

Silveira e Pinto (1999) identificam algumas razões para utilização da regulação setorial, após reestruturação de uma indústria:

a) como em alguns segmentos continuam a atuação de monopólios é interessante facilitar a competição em outros níveis horizontais. Para isso é necessário uma separação vertical parcial dos segmentos das indústrias potencialmente competitivos;

b) para que haja competição em um segmento é necessário regular o segmento que irá fornecer produtos/serviços para outro, pois uma firma que esteja atuando em monopólio regulado, mas que deseja inserir-se em um segmento competitivo, pode restringir acesso ou agir de maneira discriminatória;

c) o conhecimento das estratégias que serão adotadas pelas empresas será crucial para definição de um novo marco regulatório, pois os objetivos da reforma é a diminuição do papel do Estado na regulação e, portanto, a expansão do papel dos mercados;

d) em caso de indústrias tradicionalmente verticalmente integradas, embora desregulamentadas, estas não garantem um processo de competição.

A regulação da concorrência, baseada na legislação antitruste, tem por objetivo preservar as estruturas de mercados concorrenciais suscetíveis de práticas anticompetitivas, como, por exemplo, atos de concentração ou de cartelização.

Para a identificação do modelo de regulação, que é tratado neste trabalho, optou-se por descrever algumas considerações sobre o modelo aplicado na distribuição de energia elétrica brasileiro, após a reestruturação do setor.

Com as transformações ocorridas na propriedade das empresas atuantes no setor, redefiniu-se os sistemas tradicionais de controle sobre os serviços públicos, criando-se novas relações interorganizacionais, para colocar em prática um ambiente competitivo nos mercados.

A idéia da implantação das agências, concordando com Borenstein (1999) é fazer com que a concorrência entre as empresas force o desenvolvimento tecnológico²¹, e com isso,

²¹ Essa argumentação serve mais para o caso do setor de telecomunicações. Conforme Cohen (2000), nas últimas duas décadas, a maioria dos países ocidentais, fizeram várias pesquisas para demonstrar que o mercado das telecomunicações não respondia mais ao optimum econômico, ou seja, na Europa não se tinha mais explicação de uma tarifa telefônica entre Paris-Bruxelas ser três vezes mais cara que uma ligação Paris-Lyon. Nesse sentido a concorrência passaria a dar uma resposta melhor para esses entraves entre tarifas internas e externas e a entrada de um agente para regular as comunicações transeuropéias.

elas absorveriam mais parcelas do mercado com tarifas diferenciadas e qualidade do serviço mais adequadas ao consumidor. Mas no caso da distribuição da energia brasileira, os mercados de atuação são definidos pelo poder concedente. Conforme a resolução 615 da ANEEL de 6 de novembro de 2002, o consumidor poderá escolher a sua empresa fornecedora como já foi relatado na seção 2.3.

Além disso, como o Estado de tradição intervencionista, como o Brasil, deixa os setores industriais e comerciais, para ceder lugar ao poder regulador? Cohen (2000), responde que no lugar de fazer ele mesmo, o Estado designa a tarefa de criar as condições favoráveis, até mesmo incitar para que as diferentes categorias de agentes econômicos expressem suas capacidades de iniciativas e de criação de riquezas. Ao mesmo tempo incentiva-os para a constante busca da qualidade de vida, de infra-estrutura e de serviços. Assim, o Estado se retira da tarefa de gerir a atividade industrial e comercial e se concentra na missão central de definir e financiar os bens públicos, assegurar os grandes equilíbrios e traçar o quadro jurídico geral da atividade econômica.

Reconhece-se que, em termos de planejamento, coordenação, processo decisório e regulamentação, a participação do poder público continua sendo necessária na maior parte dos casos. Nesse sentido, a clara definição de um regime de concessões poderia estabelecer papéis precisos para os diferentes agentes envolvidos na prestação e utilização dos serviços de utilidade pública.

No caso do sistema de distribuição de energia elétrica, após a privatização e após a implantação das agências reguladoras, no Brasil, ficou evidenciada a adoção de um modelo de regulação mais voltado para a regulação anglo-saxônica e setorial, optando-se pela propriedade pública e operação privada, utilizando-se como instrumento jurídico a concessão dos serviços à iniciativa privada.

Portanto, no caso brasileiro, pode-se dizer que existe uma forte dosagem de regulação anglo-saxônica na sua formação devido ao desenho organizacional das agências reguladoras federal e estaduais, ou seja, apresenta características de regramento, parametrização de indicadores e de sistemas de controle por resultados sobre as concessionárias.

Mas, devido à forte presença do Estado na formação das agências e da inserção das políticas públicas na condução dos serviços públicos, há também restrições à atuação das agências no mercado. Em geral, essas restrições são impostas pelas políticas governamentais ou do setor privado. Para dirimir essas restrições, é necessário uma série de acordos entre entes público e privado. Esses acordos caracterizam a adoção do modelo da captura.

Conforto (1997, p.229), no sentido normativo, chama a atenção para a necessidade de enraizar na cultura dessas agências,

noções de imparcialidade e equidade de tratamento, enfatizando a descentralização de responsabilidades, a autonomia e a gestão, dentro de uma regulação de coordenação e controle, num esquema de grandes responsabilidades, cooperação e pequenas e ágeis estruturas, superando com novas práticas a estagnação burocrática e incorporando a noção de qualidade nos meios e objetivo-fim.

Diante dessas considerações, conforme explica Brown (1998), o modelo de regulação, adotado pelo Estado brasileiro, deverá determinar se o mercado produzirá competição suficiente para permitir uma postura mais branda de regulação. Também definirá se a política pública será a de promover a competição ou simplesmente evitar concentrações desordenadas de força de mercado.

Para este trabalho, o modelo de regulação utilizado é o do agente-principal, entendida como a necessidade de resposta, de um lado, do regulador (principal) às pressões exercidas pelos consumidores para garantir um mínimo de qualidade viável para a prestação dos serviços de distribuição de energia elétrica. Por outro lado, o regulado (agente) responde ou não às imposições dos reguladores para conquistar o mesmo fim, ou seja, a qualidade e a universalização dos seus serviços.

Para entendermos como esse modelo de regulação se concretiza no seio da estrutura organizacional das agências reguladoras, serão descritos na seção seguinte os objetivos das agências, suas características organizacionais, sua autonomia e os sistemas de controle que exercem sobre as concessionárias.

3.3 AGÊNCIAS REGULADORAS

3.3.1 Objetivos e características organizacionais

A primeira questão para analisar a eficiência da regulação, conforme Johnson et al. (1996), diz respeito à estrutura dos organismos responsáveis pela regulamentação, fiscalização e controle dos serviços de utilidade pública.

A lei²² determina que cabe ao ente regulador, entre outras atribuições: regulamentar o serviço e fiscalizar permanentemente a sua prestação; aplicar penalidades regulamentares e contratuais; intervir na prestação do serviço, quando for o caso; extinguir a concessão nos casos previstos em lei; homologar reajustes e proceder à revisão de tarifas; zelar pela boa qualidade do serviço, procurando apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários.

Para Conforto (1997), as características dos papéis jurisdicionais das autoridades do ente regulador são os seguintes:

- a) os papéis específicos e as responsabilidades;
- b) os objetivos regulatórios;
- c) o desenho da regulação do Estado (por indústria, setor ou multissetorial);
- d) a qualidade da competência regulatória (consultiva, decisória).

Com base nisso, a ANEEL foi dotada de condições técnicas, autonomia administrativa, financeira e flexibilidade de ação, com a finalidade básica de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, no novo cenário com predomínio da participação dos agentes privados. As principais funções da ANEEL são as seguintes (COOPERS e LYBRAND, MME, ROSA; TOLMASQUIM e PIRES, 1997,1998, 1998):

- a) promover licitações para contratar concessionárias de serviço público de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica;
- b) celebrar e gerir os contratos de concessões de serviços públicos de energia elétrica;
- c) fiscalizar as concessões para a prestação de serviço público de energia elétrica;

²² A Lei que disciplina a concessão dos serviços públicos, de n^o 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, apresenta aspectos como prévia licitação para a concessão, o que requereria uma cooperação técnica do estado para os municípios, que não teriam condições de executar tal processo. Ainda nesta lei, há a possibilidade da subconcessão, desde que haja concorrência pública e autorização do poder concedente. Em um dos artigos é tratada a fixação da tarifa e as revisões tarifárias, que decorre da ocorrência de fatos não previstos pelo governo na época do contrato que causem um impacto econômico-financeiro. Por último, pode-se citar o artigo 23, que trata da arbitragem dos conflitos, através de comissões de peritos ou árbitros.

- d) fiscalizar, diretamente ou mediante convênios²³ com órgãos estaduais, as concessões e a prestação de serviço de energia elétrica;
- e) zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e pela qualidade dos serviços prestados;
- f) definir a estrutura tarifária e autorizar os níveis propostos pelas empresas;
- g) assegurar a estabilidade da função regulatória; e
- h) solucionar no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores.

A fim de que se evite futuros litígios, o contrato de concessões contém todos os elementos possíveis de regulação no momento de sua efetivação e, também, os mecanismos que possibilitem renegociações para exigências futuras. Isso proporciona garantias para consumidores, viabilidade econômica para operadores e transparência no exercício das funções regulatórias. Além disso, dá condições aos órgãos reguladores de se estruturarem conforme seus objetivos.

O ente regulador, para Conforto (1998) é uni ou multissetorial, ou seja, é responsável pela regulação de um ou mais dos serviços públicos concedidos. Sugere-se que, onde houver um quadro funcional desqualificado para esta atividade, cita-se o Brasil como exemplo, apenas um ente regulador seja responsável pela regulação dos serviços concedidos.

Este ente regulador pode ser formado por uma comissão ou por apenas um responsável, que teria como apoio uma assessoria e câmaras técnicas. A desvantagem de se ter apenas um responsável, é a sua maior vulnerabilidade de captura por parte de alguma área envolvida.

Contudo, a concessão de prestação de serviço não pode ser feita sem o estabelecimento do marco regulatório, composto por um conjunto de regras o mais abrangente possível, incluindo a implementação do ente regulador, não importando se os operadores são públicos ou privados. Para Conforto (1998, p.5):

²³ As atividades poderão ser descentralizadas mediante convênios de cooperação, desde que o Estado interessado disponha de serviços técnicos e administrativos competentes, devidamente organizados e aparelhados para o exercício de suas respectivas atividades. Os órgãos estaduais serão avaliados e acompanhados pela ANEEL.

O marco regulatório é o conjunto de regras, orientações, medidas de controle e valoração que possibilitam o exercício do controle social em atividades de serviços públicos, gerido por um ente regulador que deve poder operar todas as medidas e indicações necessárias ao ordenamento do mercado e à gestão eficiente do serviço público concedido, mantendo, entretanto, um grau significativo de flexibilidade que permita a adequações diferentes circunstâncias que se configuram.

Na composição do ente regulador, deve-se tomar cuidado para que ele não tenha ligação com qualquer área de interesse vinculada à prestação de serviço específica, a fim de manter sua autonomia em relação aos interesses políticos e que seja forte para não ceder aos interesses do concessionário dos serviços por sua maior pressão.

Além disso, o ente regulador precisa preencher os requisitos técnicos necessários, ter autonomia quanto aos recursos de sua manutenção, remuneração aos seus quadros compatível com os salários atribuídos às suas funções, e principalmente seu mandato não coincidir com o de governantes.

Deve-se, ainda, regulamentar os mecanismos e instâncias de apelação ou de arbitragem, para que os conflitos não sejam resolvidos através da via judicial. Ainda, conforme a mesma autora (1998), o marco regulatório deve compreender:

- a) o grau de independência do ente;
- a) a composição e qualificação do pessoal;
- c) a questão dos mandatos e salvaguardas contra demissões arbitrárias;
- d) a instância de apelação;
- e) a relação entre reguladores setoriais e, dentro de um caráter mais amplo, as regulamentações ambientais e antitruste, a fim de serem reduzidos os riscos de conflitos jurisdicionais;
- f) a proposta de participação dos usuários no controle da qualidade dos serviços prestados e na implementação de cronogramas de investimentos; este ponto é mais importante ainda quando se considera a falta de consciência de cidadania plena, no exercício de direitos e também de deveres da nossa população, de uma maneira genérica acostuada a esperar que o governo tudo resolva; dessa forma, uma intensa e permanente campanha de esclarecimento e mobilização é tão necessária quanto pensar a participação dentro da estrutura institucional.

Na elaboração do marco regulatório é importante a participação das autoridades estaduais, dando apoio técnico aos municípios, evitando assim a elaboração de contratos inadequados.

Como já foi citado, o marco regulatório deve ser o mais abrangente possível. Um ponto que não pode faltar nele, são as questões relativas ao meio ambiente, pois estas vão determinar o cumprimento das exigências ambientais. No caso das prestadoras de serviços públicos, isto torna-se mais importante para a tomada de medidas que visam a amenização dos impactos do investimento necessário para o financiamento destas medidas. Tais questões são destacadas em alguns pontos resultantes de avaliações e estudos, conforme Conforto (1997, p.220):

- a) o estabelecimento de um ente regulador ambiental e integrado ao novo processo de gestão proposto, com suas interfaces com o(s) ente(s) regulador(es) para serviços públicos concedidos;
- b) estados e municípios, salvo em relação ao setor elétrico, constituem poder concedente e detêm as atribuições de formuladores das políticas e normatizadores dos procedimentos licitatórios de concessões e de cancelamento dos contratos dentro das cláusulas legais previstas;
- c) caberá ao ente regulador monitorar e fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessão dentro das normas e legislação pertinentes e de forma articulada com o ente ambiental, através de uma estrutura enxuta e altamente qualificada, com um comitê diretor nomeado ou indicado pelo poder concedente, com mandatos e dispositivos de garantia de permanência para o exercício das funções, de forma a garantir minimamente a sua independência de interferências políticas, e com a participação de representantes de usuários e concessionários no processo.

As questões referentes a metas, investimentos e padrão de qualidade dos serviços devem ser tornados públicos através de audiências públicas e publicidade, motivando a população a participar e apoiar a implementação dessas novas formas de gerenciamento.

Para formalização da relação entre a agência e a concessionária, um importante instrumento da concessão dos serviços públicos ao setor privado é o contrato. Dentro desses contratos de concessão, pode-se citar dois tipos de normas, conforme Conforto (1997):

- a) as regulamentares, que tratam do modo e da forma de prestação dos serviços;
- b) as de natureza contratual, que determinam as condições de remuneração e que visam a preservar o princípio econômico-financeiro do contrato.

Conforme a ANEEL (1998), na maioria dos contratos, as concessionárias obrigam-se a adotar, na prestação de serviços, tecnologia adequada, empregar métodos que garantam níveis de continuidade, modicidade das tarifas, estabelecer investimentos e ampliar o número de consumidores atendidos.

Segundo Perrow (apud GUIMARÃES e MENDES, 1998), a estrutura formal de uma organização, seus objetivos e propósitos oficiais, produtos e serviços produzidos não são suficientes para explicar o seu comportamento. Este está fortemente associado às relações existentes entre grupos informais, aos conflitos entre grupos, às políticas de recrutamento e manutenção de quadros, às lutas por prestígio, às relações de dependência da organização com grupos de pressão externos, aos valores comunitários, à estrutura de poder da sociedade e à forma como funciona o Estado. Essa parece ser a razão porque os estudos que procuram analisar variáveis estruturais foram relegados a um plano secundário na teoria organizacional, depois de um período de intensas pesquisas realizadas, especialmente, pelos representantes do chamado Grupo Aston.

Apesar de compartilhar com a idéia de Perrow, Guimarães e Mendes (1998) entendem que a análise de determinados aspectos formais da estrutura organizacional pode constituir-se em ferramenta útil para tomadas de decisão sobre racionalização administrativa. O estudo sobre estrutura passa, necessariamente, pela análise de seus componentes administrativo e de supervisão. Uma análise cuidadosa desses componentes possibilita à organização tomar decisões para aperfeiçoar sua estrutura organizacional, buscando uma maior eficiência nos seus processos.

A maior parte dos organogramas das agências (veja apêndice 2), contém departamentos que realizam análises do desempenho econômico dos serviços delegados e da eficiência dos mesmos, bem como pesquisas junto aos usuários para assegurar que estão pagando preços justos e recebendo serviços de qualidade. As principais áreas atendidas são: saneamento, rodovias, portos e hidrovias, irrigação, transportes intermunicipais de passageiros (inclusive as estações rodoviárias), aeroportos, distribuição de gás canalizado, inspeção de segurança veicular, energia elétrica e telecomunicações.

Independentemente da estratégia adotada pelo governo na estruturação do ente regulador, ele deverá observar as seguintes questões: o estabelecimento de garantias sob a forma legal da independência e estabilidade da entidade; a necessidade da sua implementação o mais rápido possível e anteriormente ao início das concessões.

Uma outra questão importante se refere à descentralização das atividades de regulação. A regulação descentralizada é importante, pois a agência age junto ao concessionário, mesmo que isto tenha sido delegado a uma instância superior. Vale ainda considerar o controle local e da sociedade. Para Bresser Pereira (2002), a descentralização e o

controle social dependem da existência de direitos dos cidadãos e da divulgação dos órgãos responsáveis para o exercício desse direito. Para esse autor, o avanço da democratização dos serviços públicos se dá com o aumento do debate público e das várias formas de controle social que começam a nível local e são reforçadas pela descentralização político-administrativa.

De acordo com Demeestère (2002), a descentralização será em geral pesquisada por suas vantagens em matéria de desenvolvimento das capacidades de iniciativa, de construção de soluções bem adaptadas a cada contexto local específico e de reatividade das evoluções externas.

Para Brown (1998), talvez o argumento mais forte em relação à regulação centralizada seja o fato de ela definir quem vai decidir o que, para qualquer estado. No entanto, ela pode gerar perturbações em relação a serviços em que estados disputam certas regulamentações. Por sua vez, as descentralizações podem criar disputas nas jurisdições e conflitos entre interesses regionais.

Alveal (1999) acrescenta que existe um espaço aberto para a conquista de maior autonomia, qualidade e competência nas instâncias estaduais, tendo em vista as delegações de competência por parte das instâncias federais e a necessidade de criar relações interestaduais e entre a União e os municípios.

Embora seja imprescindível o fortalecimento dos poderes das agências através de suas delegações e responsabilização, existe a preocupação sobre o grau de flexibilidade de gestão requerido. Portanto, será abordado agora uma discussão sobre o que se entende por autonomia das agências e os tipos de autonomia que são encontrados nas suas estruturas.

3.3.2 Autonomia em relação ao Estado

a) Conceitos e tipos

A autonomia das agências foi idealizada, nos Estados Unidos, quando foram criadas organizações independentes, geralmente chamadas comissões, para reger o mercado

de bolsas, mercado financeiro, para penalizar os abusos da posição dominante e fazer respeitar a concorrência.

O conceito de autonomia, até então, corresponde às possibilidades de escolhas de tarefas, meios e recursos, bem como aquela relacionada à ação política generalizada. No entender de vários autores, a capacidade do governo em efetivar a regulação vai depender do poder relativo entre governo e empresa. Este poder é categorizado em político e econômico.

Conforme a definição de Majone (1999), a autonomia de gestão se dá pela ausência de subordinação hierárquica das agências aos ministérios e pela flexibilidade de contratar ou licitar através de legislação específica.

Meirelles (1990, p.340) destaca que para as agências serem criadas como autarquias sob regime especial, considera-se “regime especial como o conjunto de privilégios específicos que a lei outorga à entidade para a consecução de seus fins”. No direito administrativo, a autonomia nas agências reguladoras é classificada em: *autonomia administrativa*, fundamentada na estabilidade de seus dirigentes (mandato fixo); *autonomia financeira*, constituída de renda própria e liberdade de sua aplicação; e *autonomia funcional* (regulamenta matérias de sua competência). Embora tenha-se conferido às agências o poder normativo, os juristas têm relatado que esse poder visa atender à necessidade de uma normatividade essencialmente técnica, com um mínimo de influência política.

Com referência à autonomia financeira, as teorias econômicas de regulação não têm contemplado o uso da hipótese de maximização dos orçamentos para modelar o comportamento dos reguladores. Mas Majone (1999), chama a atenção de que as agências reguladoras podem maximizar seus orçamentos, solicitando complementações orçamentárias, tendo em vista a não-capacidade do governo em medir o nível de atividade da agência. Desse modo, ela poderia fornecer benefícios a vários grupos de interesse e conquistar maiores complementações orçamentárias aprovadas nas instâncias legislativas.

Embora a autarquia seja um prolongamento do Poder Público, ou seja, executa serviços próprios do Estado, em condições idênticas as do Estado. Ela se diferencia em função dos seus métodos operacionais, que permitem maior flexibilidade de atuação, conforme estabelecida em seus estatutos.

Vários pesquisadores têm se posicionado sobre a possibilidade de exercício dessa autonomia dentro do aparelho do Estado. A seguir são citadas algumas dessas concepções.

Para Bajay (2000), para que a agência possua autonomia é necessário que possua recursos independentes do orçamento do governo, um regime funcional próprio, que permita formar um quadro de nível bom.

Segundo Ramos (1996), o regulador deve possuir autonomia administrativa e financeira. Para tanto, seus dirigentes precisam possuir mandato fixo e não coincidentes, o que dificulta a ingerência política. Seu orçamento deve ser desvinculado da União. Para ocorrer isso, o caminho é taxar o faturamento das concessionárias de energia elétrica ou cobrar as fiscalizações efetuadas.

Conforme Smith e Shin (apud VILLELA e MACIEL, 1999, p.17), algumas salvaguardas são necessárias para fortalecer essa independência:

- a) que os reguladores tenham mandatos, para que sejam extintas ou limitadas as pressões políticas;
- b) que os reguladores sirvam por prazos fixos;
- c) que os reguladores tenham competência profissional ou outras qualificações e que sua nomeação envolva os poderes executivo e legislativo;
- d) que os prazos dos reguladores não sejam coincidentes, para que se reduza a relação com um governo em particular;
- e) isentar as agências de escalas salariais dos servidores públicos, o que irá atrair profissionais mais qualificados;
- f) estipular padrões elevados de transparência nos atos regulatórios;
- g) e dotar as agências de fonte independente de financiamento com vistas a reduzir a dependência de verbas orçamentárias politicamente dirigidas.

Segundo os mesmos autores as medidas mais comuns para manter o equilíbrio entre autonomia e responsabilização são:

- a) demitir o regulador em caso de irregularidade comprovada;
- b) estipular claramente os deveres na lei;
- c) estipular elevados padrões de transparência nos procedimentos regulatórios;
- d) estipular exigências rigorosas na feitura de relatórios, inclusive um relatório anual;
- e) estipular escrutínio legislativo das propostas orçamentárias da agência.

De acordo com Capeletto (2000), com o objetivo de assegurar a adequação dos serviços públicos, a harmonia entre os interesses envolvidos e o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados, pode-se destacar diversos pontos fortes e importantes que foram consignados na lei para as agências, como por exemplo:

a) a autonomia do órgão regulador, como meio de evitar a captura governamental, ou seja, de desempenhar a atividade regulatória de maneira demasiadamente vinculada ao poder concedente, em detrimento aos demais envolvidos na relação jurídica de concessão, como os concessionários e usuários do serviço público;

b) forte inserção da opinião pública – incrementada com atividades como ouvidoria facilitando a realização de audiências públicas, pesquisas obrigatórias de opinião;

c) obrigatoriedade de trabalho com indicadores e fiscalização amostral.

Entretanto, Peci (1998, p.8) adverte que:

... o aumento da autonomia não deve ser confundido com o isolamento burocrático, proposto como solução para o populismo econômico e o clientelismo. (...) Medidas tomadas do tipo mandatos estáveis, não garantem, por si mesmas, a neutralidade com relação aos oligopólios e à defesa dos usuários. Se os políticos se motivam por *rent seeking* e vontade de ser reeleitos, os burocratas também podem buscar ocupar cargos e obter rendas. A autonomia concedida às agências reguladoras pode diminuir o risco de influência por parte dos políticos, mas, por outro lado, também dificulta as precauções em caso de comportamento abusivo de seus funcionários.

Outro argumento importante contra os riscos de captura, é o de que os funcionários de uma agência ao tentarem apresentar comportamentos abusivos, eles estarão sujeitos às críticas imediatas dos consumidores, governo e concessionários para realizarem suas funções e, portanto, sujeitos a punições. Nesse sentido, é preferível exercer a regulação com autonomia do ente, mas dotados de capacitação e reciclagem profissional.

A autonomia do órgão regulador é, sem dúvida, conforme Figueiredo (2000), um instrumento imprescindível para se evitar a captura das agências pelos governantes, já que eles, desconhecendo a importância da atividade de regulação, agem como se a fixação da tarifa fosse ato unilateral seu; o respeito às regras legais e contratuais um entrave à sua atuação; a preservação do equilíbrio econômico e financeiro do contrato algo alheio à prestação adequada do serviço público; e o interesse público algo que reside na sua vontade pessoal e não na vontade fixada na lei.

Fadul (1994), ao estudar a evolução das relações entre o poder público e os parceiros privados, já entendia que o melhoramento dos serviços poderia ser alcançado à medida em que se descentralizassem as ações regulatórias para entidades autônomas do tipo autarquia e com isso revertesse as perspectivas das antigas planificações tradicionais.

Contudo, a questão que se faz presente é de como medir essa autonomia no seio dessas organizações?

Mais recentemente Pinto Pereira (1999) comparou três agências reguladoras: ANATEL, ANEEL e ANP, e identificou indicadores de autonomia que são possíveis de mensurar entre as agências; são eles: canais para a manifestação das reivindicações dos cidadãos, clara definição dos direitos dos usuários, publicidade das decisões, recurso às decisões, inserções política e institucional, receita própria, autonomia jurídica, mandato fixo para a diretoria, mandatos não coincidentes para dirigentes, restrições à qualificação de diretores, decisões colegiadas, quadro permanente de técnicos, progressão por mérito, padrões de desligamento diferenciados.

Embora observe-se um relativo consenso sobre a autonomia e sua medição existem algumas preocupações sobre a legitimidade política e grau de responsabilização dessas agências, Nunes (apud FARIAS e RIBEIRO, 2002) enfatiza que existe a problemática da legitimidade política das agências, pois a população ainda não conhece seus serviços e em consequência, podem cair no insulamento burocrático.

Mello (apud FARIAS e RIBEIRO, 2002) postula sobre um déficit de responsabilização na delegação, mas afirma que isso é peculiar ao funcionamento das sociedades democráticas. Portanto, a autonomia é justificada na perspectiva de custo das decisões políticas, pois o uso intensivo do conhecimento técnico compensa as perdas na delegação. Também é compensada essa delegação, quando se observa a escolha racional de governantes no ambiente econômico globalizado.

Do ponto de vista organizacional, as características de autonomia das agências depende dos modelos de governança do Estado, aos quais ela está inserida, e que estão resumidas no quadro comparativo entre o Estado positivo e o Estado regulador, sugerido por Majone (1999), (quadro 3, a seguir):

Conforme observa-se no quadro, ao comparar-se as diferenças estruturais entre os dois modelos, algumas diferenças parecem ser fundamentais: uma trata-se da questão orçamentária. No Estado positivo as limitações nas dotações orçamentárias podem comprometer as ações das agências. No Estado regulador, as agências detêm o controle das regras para formulação de seu orçamento. Outro aspecto diferenciado se refere a cultura de políticas. Enquanto o Estado positivo está sujeito às regras serem submetidas ao

corporativismo do funcionalismo; no Estado regulador, os conselhos e comissões (se representados todos os segmentos envolvidos) podem inibir o corporativismo.

Além disso, a desconcentração dos poderes de Estado, pode tornar, no plano político-administrativo, a autonomia um fator mais ambíguo, como explica Mills (apud HORTALE, 1997). O fato de certas responsabilidades do Executivo, Judiciário e Legislativo passarem para Agências Autônomas, em muitos casos, ocasiona a formação de um poder extraordinário sobre um órgão ainda não experiente. Sobre essa questão, Weaver e Rockman (1993) esclarecem que instituições políticas são efeitos claros de capacidades governamentais de administrar divisões políticas, mas eles não determinam sucesso em administrar divisões pacificamente. Ambos, arranjos políticos majoritários e várias formas institucionais não majoritárias, têm associado riscos ao contrário de oportunidades.

Quadro 3 – Comparando dois modelos de governança		
Modelos	Estado positivo	Estado regulador
Itens comparados		
Funções principais	Redistribuição, estabilização macroeconômica	Corrigir falhas de mercado
Instrumentos	Tributação (ou tomar fundos emprestados) e dispêndio	Formulação de regras
Arena principal de conflito político	Alocações orçamentárias	Revisão e controle da formulação de regras
Instituições características	Parlamento, departamentos ministeriais, empresas nacionalizadas, serviços de bem-estar social	Comissões parlamentares, agências e comissões independentes, tribunais
Atores-chave	Partidos políticos, empregados, grupos corporativos	Movimentos em prol de questões singulares, reguladoras, peritos, juízes
Estilo de políticas	Discrecionário	Limitado por regras, legalista
Cultura de políticas	Corporativista	Pluralista
Responsabilização política	Direta	Indireta

Fonte: Majone (1999).

Para Santos (2000), a independência das agências reguladoras tem o objetivo de assegurar, por meio do controle político, a imunidade frente às influências ou pressão dos setores por elas regulados e fiscalizados, que possam contrariar o atendimento do interesse público e dos usuários em suas áreas de atuação.

Conforme estabelecido nas leis de criação da ANEEL com referência a sua autonomia, pode-se constatar as seguintes características: patrimônio e receitas próprias, mandato fixo de dirigentes, decisão administrativa final, regime interno, nomeação de superintendentes, afastamento de servidores do país e reajuste ou revisão de tarifas. Ainda, em relação à ANEEL, os mandatos dos dirigentes são fixos e não renováveis, após terem seus nomes aprovados pelo Senado Federal. A exoneração desses dirigentes somente poderá ocorrer nos quatro meses iniciais da sua gestão, ou a qualquer tempo, em casos de improbidade administrativa, condenação penal transitada em julgado e descumprimento injustificado do contrato de gestão. No caso de exoneração de um dirigente, este deve permanecer em estado de “quarentena” por um ano, não podendo atuar direta ou indiretamente em quaisquer empresas sujeitas à regulamentação ou regulação pela agência. Para o exercício das atividades na agência é indispensável a especialização técnica do quadro técnico profissional. No entanto, as agências (ANEEL e agências estaduais), na ausência desses quadros técnicos e, portanto, antes da realização de concursos, se utilizaram dos quadros em comissão, de livre nomeação e exoneração, que poderiam gerar graves disfunções e prejudicar sua autonomia (SANTOS, 2000).

A definição de autonomia da agência, que será a utilizada neste trabalho, se refere aos níveis de independência dos órgãos reguladores em relação aos poderes de Estado, do ponto de vista administrativo, financeiro e funcional. Qualquer interferência comprovada em um desses pontos, a autonomia é relativizada e, em conseqüência, abala a credibilidade e a institucionalização dos mecanismos regulatórios.

Após a análise das características organizacionais das agências e, entre elas, a questão da autonomia, parte-se, agora, para a observação das características funcionais das agências reguladoras. Os sistemas de controle dos serviços públicos são os principais instrumentos para tomada de decisões dos reguladores, e que serão tratados a seguir.

3.3.3 Sistemas de controle dos serviços públicos

Aqui serão abordados os conceitos, objetivos e tipos de sistemas de controle. Essas definições serão necessárias para o entendimento da questão do controle da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

a) Conceitos e objetivos de controle

Numa perspectiva limitada, o controle mede resultados, baseados em análise de desvios e geração de relatórios. Numa perspectiva mais ampla o controle desenvolve uma consciência estratégica voltada para o aperfeiçoamento contínuo. No contexto organizacional o controle pode ser visto como simples ênfase nas normas rígidas, padrões e valores monetários. De uma forma voltada para a sociedade pode ser visto como procedimentos que levam em consideração a cultura e valores.

Para Gomes e Salas (1997, p.23), “o controle de gestão refere-se ao processo que resulta da inter-relação de um conjunto de elementos internos (formais e informais) e externos à organização que influem no comportamento dos indivíduos que formam parte da mesma”.

Na perspectiva racional, existem três variáveis contingentes que influenciam o sistema de controle: a tecnologia, a dimensão e o contexto social. Além disso, as relações entre algumas variáveis não estão suficientemente claras. Não foi estudado até então a relação entre eficácia e controle (GOMES e SALAS, 1997).

Além disso, segundo Montana e Charnov (1998), os sistemas de controle atuam em fases distintas do processo produtivo e tem as seguintes características:

a) controle de insumo: permite à organização corrigir o desempenho defeituoso antes da utilização final dos recursos. Exemplo: descrição do trabalho, os programas de treinamento com avaliação das habilidades, fixação dos horários de atividade;

b) controle de processo: assegura a administração de que o desempenho real satisfaz os padrões de desempenho desejados. Exemplo: controle da qualidade durante o processo, administração por objetivos e planos de contingência;

c) controle de produto: opera depois que o serviço é completado. Exemplo: controle da qualidade do produto final, auditorias.

Os objetivos e sistemas de controle institucionais observados na administração pública precisam monitorar o cumprimento de objetivos estabelecidos pelo governo (FARIAS NETO, 1994). Destaca-se o fato de que os serviços públicos são mantidos com dinheiro público e, portanto, não estavam sujeitos à disciplina do mercado até a privatização de muitas empresas do setor produtivo estatal. Além disso, a autonomia das agências pode não interessar a certos propósitos políticos.

Silva Neto (1997) complementa, salientando que o controle de empresas estatais é organizado em duas estruturas: a ministerial e a parlamentar. No controle ministerial cada empresa está ligada a um ministério setorial que define seus objetivos gerais e se encarrega de avaliações de desempenho. A experiência nos mostra que esse controle apresenta distorções, tais como: intervenção intensiva nas empresas, estrutura técnica insuficiente para controlar e interesses corporativistas, que dificultam as atividades de controle. O controle parlamentar busca a transparência das atividades. No caso inglês, o parlamento aprova as contas dessas empresas, além de definir comissões de inquérito quando necessários. No caso brasileiro, o Congresso Nacional pouco se envolve na avaliação de desempenho das empresas estatais.

Segundo Silva Neto (1997), até meados dos anos 70, as empresas estatais tinham um grau substancial de autonomia, pois elas puderam financiar seus projetos de investimento e adotar formas de controle próprias. Nos anos 80, essa autonomia é diminuída com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), pois o governo começa a definir prioridades de investimentos e de endividamento dessas empresas. O grande desafio dessa agência de controle foi o de garantir, ao mesmo tempo, autonomia das empresas e atuar como condutor das estratégias definidas pelo governo.

De acordo com os conceitos citados anteriormente, o sistema de controle brasileiro dos serviços públicos, até os anos 80, pôde ser caracterizado, principalmente:

a) no contexto organizacional: como simples ênfase nas normas rígidas, padrões e valores monetários;

b) por ser do tipo burocrático: com grande dimensão, não muito complexo, com estratégia de curtíssimo prazo, atenção voltada para operações, elevada formalização,

coordenação através de normas e regulamentos, estilo de gerência burocrática e cultura organizacional paternalista;

c) em função do grau de descentralização: altamente centralizada;

d) quanto à formalização da estrutura: é funcional.

Contudo, nos anos 90, novas formas institucionais começam a ingressar no sistema de controle do governo sobre os serviços públicos. Esse novo sistema se ergue sobre novo arcabouço institucional (através da reforma do Estado) e se constrói o Novo Gerencialismo (veja discussão na seção 2.2).

Conforme Gomes e Salas (1997), foi realizada uma pesquisa entre professores renomados sobre os principais e atuais desenvolvimentos teóricos e práticos dos sistemas de controle de gestão e suas conclusões foram: os sistemas de controle não podem ser desenhados sem levar em conta os aspectos motivacionais e o sistema de avaliação de desempenho. A pesquisa deixa de ser menos normativa e mais descritiva, buscando interpretar o comportamento humano e o papel dos sistemas de controle. As pesquisas atuais sobre controle estão sendo prioritariamente vocacionadas para o entendimento da prática.

O que se entende sobre sistemas de controle, para esse trabalho, é o conjunto de indicadores utilizados para medir a quantidade e a forma de atuação dos reguladores sobre a prestação dos serviços dos regulados.

b) Tipos de sistema de controle

Para que os sistemas de controle e procedimentos sejam capazes de efetivamente orientar o processo de formulação e revisão das políticas e práticas regulatórias, eles devem ser concebidos em estreita vinculação com o processo decisório da agência. Portanto, do ponto de vista organizacional, neste trabalho, os sistemas de controle respondem aos objetivos, estratégias e demandas do órgão regulador.

Segundo Amat (apud GOMES e SALAS, 1997), os sistemas de controle podem variar conforme os seus diferentes graus e objetivos, que são: horizonte temporal, finalidade, nível de hierarquia, complexidade, atividade a controlar, ponto de partida, conteúdo, informação, grau de predição e estrutura de decisão.

Esses sistemas podem ser flexíveis e informais, por exemplo, em empresas de alta tecnologia ou em empresas que têm um elevado componente de criatividade e inovação, onde os custos são menos relevantes. Em ambientes mais formalizados, como por exemplo, em empresas que requerem muito trabalho artesanal, existem sistemas pouco flexíveis.

Portanto, a dimensão e a formalização são fundamentais para explicar o sistema de controle organizacional. A partir dessas considerações, apresenta-se no quadro a seguir os diferentes tipos de controle organizacional e suas características.

Quadro 4 – Tipos de controle organizacional e suas características	
Controle familiar	Controle ad-hoc
<p>Dimensão pequena</p> <p>Contexto social geralmente estável, pouco hostil, contexto social muito dinâmico, pouco complexo, depende da visão do líder</p> <p>Estratégia traçada pelo líder</p> <p>Estrutura organizacional muito centralizada</p> <p>Personalista, necessidade de supervisão direta</p> <p>Atividades rotineiras com limitada formalização</p> <p>Estilo de gerência personalista</p> <p>Cultura organizacional paternalista, baseada em fidelidade ao líder</p>	<p>Dimensão regular</p> <p>Relativamente hostil, bastante complexo</p> <p>Estratégia pouco formalizada, flexível e a longo prazo</p> <p>Elevada descentralização, organização matricial</p> <p>Elevada profissionalização</p> <p>Gerência empreendedora</p> <p>Cultura baseada no individualismo, busca de consenso</p>
Controle burocrático	Controle por resultado
<p>Grande dimensão</p> <p>Contexto social pouco dinâmico, pouco hostil e não muito complexo</p> <p>Estratégia de curtíssimo prazo</p> <p>Atenção voltada para operações</p> <p>Estrutura organizacional centralizada</p> <p>Delegação sem autonomia funcional, elevada formalização</p> <p>Coordenação através de normas e regulamentos</p> <p>Estilo de gerência burocrática</p> <p>Cultura organizacional paternalista</p>	<p>Grande dimensão</p> <p>Contexto social dinâmico, muito hostil e complexo</p> <p>Estratégia formalizada com ênfase no curto prazo e no mercado</p> <p>Estrutura descentralizada</p> <p>Grande formalização</p> <p>Coordenação através de preços de transferência e orçamento profissional</p> <p>Cultura voltada para resultados</p>

À medida que a descentralização seja maior, será necessário um controle mais formalizado. Portanto, antes de se desenhar o sistema de controle, será necessário definir o poder de decisão que se transfere ao responsável. Conforme Medauar (1993), a descentralização, por serviços, técnica ou funcional, confere personalidade jurídica a um ou mais serviços públicos com certa independência de autoridade nacional ou local.

No entanto, quanto maior for a incerteza ou mais complexa a atividade, maior será o grau de discricionariedade e mais difícil será a formalização.

A seguir apresenta-se um resumo das principais diferenças no desenho do sistema de controle em função do grau de descentralização (quadro 5):

Quadro 5 – Tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização		
Tópicos	Estrutura Centralizada	Estrutura Descentralizada
Sistemas de controle	Pouco sofisticado Mecanismos informais Normas rígidas	Muito sofisticado Mecanismos formais Controle financeiro
Indicadores de controle	Qualitativos. Nem sempre orientados a resultados	Quantitativos. Orientados a resultados
Sistema de informação	Orientado ao resultado global. Pouco orientado ao controle de responsabilidades	Orientado à tomada de decisões e ao controle da atuação dos responsáveis
Processo de planejamento	Inexistente ou intuitivo Quando ocorre pode ter caráter burocrático	É fundamental para lograr o consenso sobre os objetivos globais
Sistema de avaliação	Baseado em informação não financeira	Baseado em informação financeira e não financeira

Fonte: Gomes e Salas, 1997.

Outra relação importante se refere ao controle e formalização de estrutura. O tipo de estrutura organizacional influi igualmente no sistema de controle em função da forma adotada, conforme as características no quadro a seguir:

Quadro 6 – Tipos de sistema de controle em função da forma adotada			
Tópicos	Funcional	Divisional	Matricial
Sistemas de controle	Burocráticos	Resultados	Ad hoc e resultados
Indicadores de controle	Quantitativos Eficiência	Quantitativos Eficácia	Quantitativos e Qualitativos
Sistema de informação	Mensuração de gastos	Resultado do centro	Não financeiro
Processo de planejamento	Alocação de recursos	Fundamental para avaliação	Para assegurar coordenação
Sistema de avaliação	Importância limitada	Resultado dos centros	Resultado Global

Fonte: Gomes e Salas, 1997.

Para Perrow (apud CARVALHO, 1999), o processo de industrialização da sociedade moderna provocou a passagem do controle direto para o controle burocrático e posteriormente para o controle de premissas cognitivas. O autor diz que esse último controle se denominaria de controles pró-ativos, pelo qual se obtém mais eficácia, e que estão restringidos a gama de estímulos do indivíduo, e portanto, o indivíduo teria premissas interiorizadas pelos membros da organização, que regem suas condutas e seus interesses e ganham espaços no âmbito organizacional.

O controle na Administração Pública surge da necessidade de corrigir rumos frente aos interesses da sociedade, hodiernamente, da maior transparência dos gastos e da obrigação de uma utilização regular dos recursos públicos, conforme Cruz Silva e Macedo (1998).

Bresser Pereira (1997) observa que se pode, ainda, dispor de mecanismos de controle tais como:

a) hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas;

b) democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e

c) econômico, via mercado.

Segundo esse autor, o controle social das organizações públicas pode ocorrer quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal. Nas instituições com poder formalizado o controle social se dá através de grupos de controle que observam os fatos e condutas de responsáveis. No caso das agências reguladoras, os mecanismos de controle irão variar conforme o objetivo do agente regulador. Contudo, devemos salientar que o principal objetivo dos grupos de interesse é o de maximizar os seus retornos. A dificuldade está em identificar quais as ações que poderão trazer ganhos maximizados e para que grupos de interesse.

Segundo Lavacek (1994), os principais indicadores dos *sistemas de controle* encontrados nas agências para controlar as concessionárias são: número de ações emitidas, número de multas emitidas, controle sobre financiamentos estatais, controle sobre fusão de empresas, poder para desqualificar algum diretor, garantia (de demanda razoável, tarifas, qualidade, saúde financeira da concessionária) e exigência de competitividade nas compras efetuadas pelas concessionárias.

Um dos instrumentos que auxilia o controle das atividades internas de órgãos reguladores são os chamados contratos. Assim, a agência assina com o acionista majoritário um contrato pelo qual se comprometem com objetivos e metas quantificáveis, envolvendo produção, custos pessoais e outros.

As vantagens do contrato são as de que a agência pode conduzir a empresa a seguir um plano, que por sua vez terá conhecimento de seus limites para investimentos e objetivos a cumprir. Além disso a empresa poderá aplicar suas técnicas de administração na área pública e traçará o caminho da eficiência com um comportamento mais participante da direção e dos empregados e com a contratação de executivos profissionais sem as barreiras políticas. Porém, as desvantagens são aquelas em que os objetivos da empresa podem não caminhar junto com os públicos, visto que pode não haver interesse por parte da empresa em atender regiões mais carentes. Além disso, a empresa ao apresentar objetivos visando ao lucro, pode extinguir serviços deficitários, causando conflito com o público beneficiário.

Nesses contratos o sistema de controle é operacional, cuidando para que não se deteriorem outros pontos importantes do ato de gestão. Por exemplo, a empresa em busca de um melhor rendimento pode danificar suas operações.

De qualquer forma na confecção desses contratos deve-se obedecer o norteamento de alguns princípios, como por exemplo, são encontrados na *Carta do Cidadão*, publicada em 1991 na Inglaterra, onde são enfocados quatro grandes temas para melhoria dos serviços públicos:

- padrões de serviços públicos amplamente divulgados, com a definição de formas de ação, a fim de serem assegurados os procedimentos de controle e de proteção ao cidadão-consumidor quando tais serviços não estiverem sendo corretamente prestados;
- aperfeiçoamento dos serviços públicos;
- fornecimento de opção de escolha de prestadores de serviços públicos como forma de propiciar obtenção de melhores níveis de qualidade;
- *value for money* como forma de introduzir a discussão junto aos usuários no sentido de se conscientizarem de sua função proativa de cidadão-consumidor como contribuinte dos serviços públicos prestados.

Nesta questão, o cidadão não pode ser visto apenas como um consumidor, visto que este escolhe o que, onde e como quer adquirir o produto. Em alguns casos este problema é mais acentuado, pois apenas um prestador de serviços tem a concessão durante um longo período. Portanto, é necessária uma visão de um cidadão-consumidor, que participe dos sistemas de controle das operações concedidas.

Os tipos de sistema de controle, analisados neste trabalho, servem para identificar o grau de descentralização e a forma de controle adotada em cada agência. A partir da observação da formatação dos sistemas de controle é possível comparar as atuações dos reguladores em cada agência e identificar aqueles que obtiveram melhores resultados na prestação de serviços dos regulados.

c) O controle da qualidade dos serviços

Qualidade não é só uma preocupação do consumidor, e também não é apenas do Estado quando está se preocupando em regular os serviços públicos. Empresas privadas também estão à procura do aprimoramento da qualidade do serviço e de um melhor atendimento aos seus clientes.

A partir do período do pós-guerra, o Estado procurou fortalecer-se através do estabelecimento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e dos serviços públicos. Essa idéia estava baseada no conceito soberano de Estado-nação, que pregava a extensão de sua proteção à sociedade. Nesse contexto, a gestão dos serviços públicos se desenvolveu com estruturas centralizadas e verticalmente hierarquizadas. Contudo, nos anos 80, os modelos de gestão tanto públicos, quanto privados absorveram a lógica da qualidade da prestação de serviços voltada aos clientes. Diante disso, desencadeou-se um processo de desenvolvimento de gestões mais receptivas a mudanças, diferente da tradicional, menos centralizadora e com noções de qualidade e direito do consumidor.

Misoczky e Vieira (2001), ao realizarem um levantamento sobre os conceitos de qualidade na Prefeitura de Porto Alegre, observaram três dimensões na análise de significados: a microqualidade, a qualidade intermediária e a macroqualidade de vida. Em suma, para esses autores o significado de qualidade na dimensão microqualidade se aplica às relações internas da organização; sobre a qualidade intermediária está voltada para a relação produtor e consumidor; a macroqualidade de vida “inclui a melhoria da qualidade na relação entre serviço público e cidadania, ou seja, entre Estado e sociedade civil, e leva em conta, no processo de decisão e implementação, a existência de externalidades a serem evitadas” (MISOCZKY e VIEIRA, 2001, p.168). E nessa última dimensão que esse trabalho observa a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

Além desse conceito, outro ponto interessante observado, em alguns estudos, se refere ao controle a ser realizado sobre os resultados dos serviços públicos e não na sua confecção. Esta forma de controle é adotada para não inibir a busca de novas tecnologias para a confecção do serviço.

Esse tópico é tão mais importante quanto mais clara se visualiza a tendência da burocracia a se reproduzir e criar mecanismos de elefantíase administrativa para se justificar. Princípios de contrato de gestão precisam ser incorporados já no nascedouro de todas as novas estruturas, quer sejam de caráter normativo e regulatório, quer operativos e gerenciadores, para, como uma ação cauterizadora, evitar ao máximo a reprodução dos modelos vigentes. Daí termos dado ênfase, em outros artigos, à demonstração da importância da inserção da reformulação do setor de prestação de serviços públicos dentro de uma profunda reforma administrativa (CONFORTO, 1997, p.218).

Outra idéia é sobre o controle participativo que se relaciona com a satisfação do consumidor, cujo processo tem a necessidade de concomitantemente preservar a eficiência e a

eficácia e aplicar mudanças para um serviço responsável. A satisfação do consumidor estrutura-se em idéias como qualidade, acesso, escolha e controle participativo. A qualidade não é de responsabilidade apenas dos fornecedores ou produtores, mas é um importante instrumento para debate e interação com o consumidor. O acesso é um problema que aumenta proporcionalmente à sua necessidade. Os outros dois pontos, escolha e controle participativo estão relacionados: o cidadão deve controlar o serviço que necessita ou escolheu.

Para Brown (1998), uma outra forma de garantir a qualidade é pelo sistema de preços. Na verdade, sem uma atenção cuidadosa às questões da qualidade de serviço, os incentivos inerentes à regulamentação de taxa de retorno seriam concentradas cada vez mais no corte de custos do que nos ganhos de produtividade. Com certeza, de uma perspectiva puramente financeira, o corte drástico dos custos em um ambiente de regulamentação de *preço máximo* vai direto para o resultado de uma empresa. Para garantir que o corte de custos não resultará em uma redução da qualidade do serviço, os reguladores de *preço máximo* terão que estabelecer padrões claros de qualidade de serviços e fazê-los vigorar rigorosamente durante a auditoria das entidades regulamentadas e através de uma cuidadosa atenção às reivindicações registradas pelos consumidores. Mais uma vez, o regulador fica numa posição em que tem que realizar investigações intensivas para saber se as regras foram violadas, se um consumidor foi tratado adequadamente, se uma tarifa foi aplicada corretamente e uma série de outras questões. Na Argentina, por exemplo, a agência regulamentadora de gás tentou estabelecer um sistema de penalidades automáticas para violações dos padrões de qualidade do serviço, utilizando-se do sistema de *preço máximo*, mas é provável que mesmo essa abordagem exija um pouco de subjetividade.

Para Lavacek (1994), algumas das exigências das agências reguladoras para controlar qualidade de serviços no setor de distribuição de energia elétrica são: frequência de desligamento, média de duração de desligamento, taxa de variação de tensão, existência de normas de segurança, prioridades de atendimento durante emergências, estabilidade nas regras de cobrança e ampliação dos canais de reclamação.

Conforme Capelletto e Gastaldo (2000), na experiência internacional da indústria de energia elétrica, é largamente aceito que a qualidade dos serviços pode ser classificada em continuidade dos serviços, qualidade comercial e qualidade da onda de tensão e universalização. A seguir, são resumidamente descritos seus indicadores.

Continuidade dos serviços: conceito vinculado à duração e frequência das interrupções no fornecimento de energia elétrica. Além dos indicadores tradicionais constantes dos contratos de concessão, a maioria de *caráter coletivo*, tais como **DEC**, **FEC**, **TAC** (tempo médio de restabelecimento da energia ao consumidor quando de interrupção) e **ISC** (índice de satisfação dos consumidores).

Qualidade comercial: conceito vinculado à obrigatoriedade de garantir a defesa dos consumidores nas suas relações com as empresas concessionárias de energia elétrica, incluindo-se alguns aspectos de natureza técnica do atendimento. Além dos indicadores comerciais atualmente constantes dos contratos de concessão, *de caráter coletivo*, como **QF** (qualidade do faturamento – contas anuladas ou refaturadas por conjunto de 10 mil contas lidas), foram acrescentados os indicadores:

- a) **TS** (taxa percentual de reclamações de consumidores resolvidas em prazo inferior a 24 horas);
- b) **TRC** (número de reclamações de consumidores por grupo de 100 mil consumidores);
- c) **PRTR** (percentual de reclamações de queda de tensão).

Além desses, constam indicadores, que estabelecem prazos máximos para atender consumidores quando de reclamações sobre: faturamento; pedidos de reforço de redes, pedidos de religamento, tempo máximo para efetuar nova ligação de energia; tempo máximo para o concessionário indenizar consumidores quando de violação dos indicadores do contrato de concessão, etc.

Qualidade da onda de tensão: conceito vinculado às perturbações na onda de tensão, envolvendo os níveis de tensão na rede, os "ocos de tensão" (afundamentos), as distorções provocadas por harmônicas (*tensão senoidal cuja frequência é um múltiplo da frequência de 60 hertz*), os microcortes, os flickers (*efeito associado à impressão de instabilidade da sensação visual provocado por variações rápidas de tensão que se repetem com determinada frequência*), etc.

Universalização dos serviços: constam dos contratos de concessão os indicadores:

- a) **NUE(u)** (universalização dos serviços de energia elétrica na área urbana); e
- b) **NUE(r)** (universalização dos serviços na área rural).

O conceito de qualidade dos serviços, definido para este trabalho, refere-se aos resultados na prestação dos serviços pelos regulados, levando-se em consideração a mensuração dos indicadores técnicos de continuidade, de comercialização, de onda de tensão e de universalização dos serviços. Esses indicadores são parametrizados, atendendo as diretrizes da ANEEL, e são formalizados através de assinatura de contrato de fornecimento de energia elétrica.

Na próxima seção serão abordados alguns trabalhos que identificaram relações entre fatores da regulação, indicadores de eficiência e de eficácia nos serviços públicos e serão classificados em modelos de análise organizacional e institucional.

4 MODELOS DE ANÁLISE

Essa seção tem a intenção de descrever os modelos de análise organizacional e institucional que serviram de base para realizar a interpretação dos dados desse trabalho.

Os modelos de análise do comportamento organizacional, aqui estudados, servem para identificar o tipo e o ambiente onde encontram-se inter-relações entre reguladores e regulados. Entre esses modelos optou-se pela teoria da escolha estratégica para explicar as relações entre as estratégias adotadas pelos reguladores e seus sistemas de controle sobre as concessionárias. Busca-se entender aqui como os fatores externos influenciam na definição de estratégias e, em consequência, na estrutura organizacional das agências. Especificamente, procura-se descobrir as estratégias que determinaram os sistemas de controle das agências sobre as concessionárias.

Expõe-se, a seguir, os modelos de análise institucional e escolhe-se a teoria do agente-principal para explicar as respostas dos regulados às ações dos reguladores no processo regulatório. Especificamente, procura-se explicar o comportamento dos regulados em relação às ações dos reguladores de acordo com as possíveis relações entre as variáveis independente e dependente desse trabalho.

4.1 MODELOS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL

Os modelos de análise do comportamento organizacional, aqui estudados, servem para identificar o tipo e o ambiente onde se encontram as relações entre reguladores e regulados. Conforme o que se observa nas visões organizacionais (figura 2 a seguir), ao trabalhar-se num ambiente macro, as relações entre atores são analisadas sob a forma de seleção natural ou ação coletiva. Do ponto de vista do microambiente, as relações podem ser observadas pelas noções de sistemas (visão estruturalista) ou pela escolha estratégica.

	SELEÇÃO NATURAL	AÇÃO COLETIVA
MACRO	<i>Estrutura:</i> organização obedece a leis naturais	<i>Estrutura:</i> rede de grupos semi-autônomos interagindo no meio ambiente
	<i>Mudanças:</i> evolução natural, em função da variação do meio ambiente	<i>Mudanças:</i> barganha coletiva, conflito negociado
	<i>Comportamento:</i> aleatório, seleção natural	<i>Comportamento:</i> civilizado – moral coletiva construída
	<i>Gerenciamento:</i> inativo ou alienado	<i>Gerenciamento:</i> interativo
MICRO	SISTÊMICO/ ESTRUTURALISTA	ESCOLHA ESTRATÉGICA
	<i>Estrutura:</i> papéis e posições hierarquicamente definidos	<i>Estrutura:</i> pessoas e relações organizadas e socializadas para servir detentores do poder
	<i>Mudanças:</i> divisão e integração dos papéis para adaptação dos subsistemas às mudanças	<i>Mudanças:</i> meio ambiente e estrutura decididos e construídos para detentores do poder
	<i>Comportamento:</i> determinado, restrito e adaptativo	<i>Comportamento:</i> decidido, autônomo e decretado
	<i>Gerenciamento:</i> reativo	<i>Gerenciamento:</i> proativo
	DETERMINISMO	VOLUNTARISMO

Fonte: Van de Ven e Astley (1981) e Borenstein (1999).

Figura 2 – Modelos de análise organizacionais.

Examinando-se os trabalhos de Hrebiniack e Joyce (1985), e mais recentemente de Wilson (1995), de Child (1997) e de Fleury (2001) sobre a explicação do comportamento organizacional no microambiente, eles identificam que esses estudos tem se inclinado para duas posições teóricas: o determinismo e o voluntarismo.

Quando se observa o determinismo ambiental agindo sobre o comportamento organizacional, o ambiente determina as ações ou decisões dentro da organização. Wilson (1995) explica que essa teoria argumenta que as organizações são desenhadas por forças ambientais e estruturais e, portanto, circunstanciais.

A escolha estratégica é entendida como a autonomia da organização em decidir ou influenciar as ações, mesmo ocorrendo mudanças no ambiente externo. De um lado, as ações do ator organizacional influenciam a estrutura (fatores ambientais e estruturais); por outro lado, a estrutura exerce influência sobre as ações do ator organizacional. Assim, a escolha estratégica como processo fornece exemplo de estruturação, conforme definição de Giddens (1989). Nesta teoria, as atividades sociais humanas são continuamente recriadas dentro do meio em que atuam como atores e, nesta reprodução, possibilita-se a atividade por meio de uma espécie de cognoscitividade.

A perspectiva da escolha estratégica sobre o processo organizacional traz, então, a ação e a estrutura em dinâmica tensão ao longo da dimensão subjetivo-objetiva. A ação, realizada pelo dirigente, refere-se ao aspecto subjetivo; a estrutura, isto é, os fatores ambientais e estruturais, refere-se ao aspecto objetivo: o desempenho organizacional é resultante da interação entre ação e estrutura. (CHILD, 1997)

No entendimento de CHILD (1997), estudar as escolhas estratégicas é conhecer as decisões que foram implementadas em determinados períodos da vida da organização. Em outras palavras, a escolha estratégica é a opção feita pelo dirigente entre as alternativas estratégicas apresentadas em dado momento. Para que esta escolha leve a organização a um desempenho adequado, este processo precisa levar em consideração os fatores internos e externos da organização.

Os adeptos da abordagem da escolha estratégica enfatizam que o ambiente ganha real destaque somente no corpo de teorias contemporâneas, cujas idéias se estendem à geração de estratégias. Para Mintzberg (1983), o ambiente interno de uma organização, ou seja, é o nível de ambiente que está dentro da organização e que tem implicação imediata e específica

na administração da organização, interage com o ambiente externo (legisladores, reguladores, fornecedores, clientes, compradores, sindicatos, ...) barganhando entre si, para obter parcelas de poder em relação à organização²⁴. Ainda, conforme esse autor, a organização pode ser influenciada, através de modificações no ambiente externo, das seguintes maneiras: preceitos ou normas sociais, restrições formais, movimentos ou campanhas de pressão ou pelo controle direto. Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998) o ambiente assume o comando e deixa de ser um fator para se tornar o ator no palco da explicação dos fenômenos organizacionais.

Para Majone (1999), ao analisar a tese proposta por Chandler (1962), de que a estrutura segue a estratégia, e de que o tipo mais complexo de estrutura é o resultado da correlação de várias estratégias, confirma-se que essa tese também ocorre no setor público. Majone estudou as seguintes estratégias: a privatização, a liberalização e a desregulação, a austeridade fiscal, a integração econômica e monetária e várias inovações em matéria política ligadas ao paradigma da nova gestão pública. A idéia é de que a mudança do Estado positivo para o Estado regulador teve atrasos no desenvolvimento de novas estruturas necessárias para implantar as novas estratégias. Como por exemplo a delegação de poderes a uma agência politicamente independente seria um meio importante pelo qual os governantes pudessem comprometer-se com estratégias reguladoras. Embora os europeus tenham consciência da independência de reguladores nacionais, na prática, os governantes são freqüentemente guiados a interferirem nas decisões dos reguladores.

Ainda do ponto de vista de relações entre estratégia e estrutura, Javidan e Reschenthaler (1990), ao analisarem a indústria aérea Canadense, quando houve mudança da regulação exercida pelo governo para a regulação através de agências, em 1984, observaram que o governo era o principal agente equilibrador nas relações entre governo e empresas. No modelo de agências o equilíbrio na regulação se deu pelo mercado, através dos usuários e competidores. A conclusão do estudo de caso da Canadian Airlines regional é de que a sobrevivência da organização dependeu da habilidade de criar um equilíbrio interno e externo nas relações com os agentes. A organização desenvolveu satisfatoriamente relações com todos os agentes, particularmente com aqueles que mais tinham impacto em sua performance. Para manutenção dessas relações foi necessário desenvolver processos internos, valores, estruturas, sistemas de controle e distribuição de poder para equilibrar a rede interna e externa de relações.

²⁴ Esse trabalho não pretende utilizar os referenciais teóricos sobre sistemas de poder na organização. Mas, sim, desfrutar das mesmas relações, percebidas entre ambiente externo e organização, pelo mesmo grupo de autores.

Levando-se em consideração que este trabalho pressupõe que o comportamento dos atores se dá em um ambiente micro, pois trata-se das relações entre reguladores e regulados, a análise organizacional se dá a partir das respostas dadas pelos regulados às ações impostas pelos reguladores, assim como busca compreender Borenstein (2000). Então, a escolha estratégica é a opção selecionada para identificar as principais estratégias de controle utilizados pelos reguladores que obtiveram melhores resultados na qualidade dos serviços prestados pelos regulados.

Ao observar-se o ambiente do setor de distribuição de energia elétrica brasileiro, tem-se a nítida noção de que a entrada de novos atores, tanto no processo de distribuição como na forma de regulá-lo, estabeleceu novas formas de organização do setor e de seus serviços. Conforme Fischer et al. (1998), além das novas relações interorganizacionais, é necessário colocar em prática as estratégias de gestão que facilitem a articulação dos atores, administrando os conflitos de interesses inevitáveis entre Estado e sociedade, o que requer um mecanismo de coordenação eficiente.

Levando em consideração essas noções, do ponto de vista de escolha estratégica, observaremos agora os resultados de pesquisas de alguns autores sobre a regulação e suas implicações na qualidade de serviços.

No trabalho de Campos et al. (2000, p.44), ao avaliar agências reguladoras, concluem que “a vulnerabilidade da cultura política aos desequilíbrios de poder, maiores os desafios de compensar esses desequilíbrios, seja através da concepção da estrutura da agência, seja pelo funcionamento, com destaque para a transparência do processo decisório”. O que se percebe aqui é que a estrutura da agência e seu funcionamento não resolvem em si as questões de eficiência e eficácia, mas sim o equilíbrio na estrutura de poder entre os reguladores.

Para Martinand (1995), o principal problema consiste em definir as modalidades de participação dos diferentes atores e notadamente dos usuários. Segundo o autor, os usuários preferem que se imponha obrigações aos atores do que incitá-los a se comprometer com a evolução dos serviços. Talvez a solução seria os usuários impor regras para atenuar assimetria de informações resultante do face a face entre regulador e operador. Farias e Ribeiro (2002) também concluem em seu trabalho que a questão política fundamental a ser enfrentada para a identificação do papel dos reguladores é estabelecer a fronteira existente entre os ministérios formuladores de políticas e as agências reguladoras.

Para Peci e Cavalcanti (2000), quando fizeram reflexões sobre a autonomia das agências reguladoras no Brasil, concluíram que as medidas tomadas, até então, não eram suficientes para garantir a autonomia do órgão regulador. Eles criticam o grande poder dos governos estaduais que mantêm a escolha dos dirigentes dos órgãos reguladores.

Levy e Spiller (1996) afirmam que um arranjo regulatório, com credibilidade e eficácia, capaz de atrair investimentos e favorecer a qualidade dos serviços prestados, varia de acordo com as instituições políticas e sociais de cada país, tais como tribunais, normas informais e capacidades administrativas do país. As experiências brasileiras, em termos de regulamentação por ministérios e utilização do poder judiciário comum, não apresentam a credibilidade necessária para institucionalizar esse modelo. Contudo, conforme esses autores, as políticas regulatórias de sucesso encorajarão tanto o investimento privado como a obtenção da qualidade de serviços. Portanto, essa governança regulatória que limita ações administrativas arbitrárias são viáveis em determinados países.

Moura (2002) utilizou em seu trabalho para avaliar as agências reguladoras federais brasileiras, algumas variáveis explicativas, tais como: o status jurídico da agência, o elo entre a criação da agência, o programa de privatização, a situação pré e pós-privatização nos setores estudados, como os conselhos de diretores das agências são organizados, a fonte de financiamento das agências, a determinação das tarifas e o papel do ministro na área, durante a criação das agências ANP, ANATEL e ANEEL. A variável dependente analisada foi o sucesso da agência em promover efetivamente regulação pró-competitiva no setor. Após a identificação de distribuição de cargos para fins partidários, seja no Ministério de Minas e Energia, seja na criação da ANEEL, e após a atuação da agência federal frente à crise brasileira de falta de energia elétrica no ano de 2001, concluiu-se que o arranjo regulatório no setor elétrico brasileiro foi abalado na sua credibilidade e, com isso, ficou difícil de exercer seus objetivos.

O trabalho de Cook et al. (1983) analisa o efeito da regulação, via restrições financeiras, em hospitais, relacionando esta mudança ambiental (restrições financeiras) com as modificações no poder interno.

Manifestam-se, assim, os autores: o tipo e o nível de resposta organizacional dependerá do grau de intensidade da regulação [...] mudanças na equipe profissional poderão ser evitadas, mas podem tornar-se necessárias se for requerido maior conhecimento

especializado para lidar com a regulação e se a regulação em si exigir que se exerça maior controle sobre o comportamento profissional.

Para estes autores a intensidade da regulação pode ser dimensionada em:

- a) escopo, isto é, o objetivo a ser atingido, com a regulação, através da restrição do comportamento organizacional;
- b) restritividade, relacionada com o grau de restrição sobre a organização;
- c) grau de incerteza, criado pelo processo regulatório;
- d) duração da regulação.

Deve-se, também, entre outros, considerar fatores contextuais como o clima político e a história da regulação. A resposta à regulação varia em função da intensidade da regulação, acontecendo em níveis, conforme a figura abaixo:

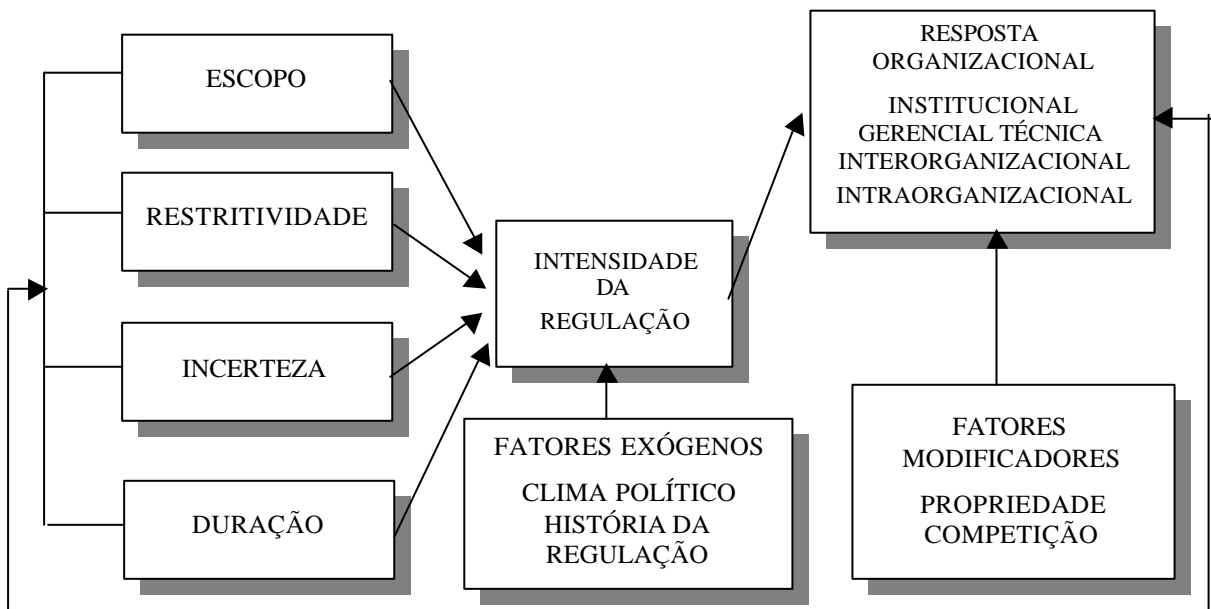


Figura 3 – Respostas organizacionais de acordo com a intensidade da regulação.

A teoria da resposta da regulação sugere que a natureza da mudança organizacional possa ocorrer em resposta às variações no desenvolvimento regulatório, bem como às condições de cada tipo de resposta que é provável ocorrer.

Além dessas perspectivas de análise destaca-se a abordagem institucional em que o ambiente é visualizado como repositório de redes relacionais e de sistemas culturais, compostos por valores/crenças e regras, que transmitem conceitos sobre modos apropriados de fazer e de agir (FONSECA e MACHADO-DA-SILVA, 2001). A conformação a tais fatores normativos garante suporte e legitimidade para a organização, e a sua reprodução, ao longo do tempo, conduz à convergência de estruturas e de estratégias no interior de um mesmo setor em determinado ambiente.

Portanto, para observar as relações entre os objetivos das agências e as respostas das concessionárias no processo regulatório, não basta apenas analisá-las do ponto de vista organizacional, é importante observar as instituições onde elas estejam inseridas e o comportamento dos atores. Para isso, abordaremos agora, os modelos de análise institucional.

4.2 MODELOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL

Na teoria institucional, conforme Scott e Christensen (1995), as instituições consistem em estruturas cognitivas, normativas e regulativas e atividades providas de estabilidade e intenção para o comportamento social. As instituições têm como bagagens as culturas, as estruturas e as rotinas, e suas operações têm múltiplos níveis de jurisdição.

North (1998) explica que se deve compreender o papel dos agentes da mudança institucional, por meio de suas interações. As mudanças nas organizações resultam da relação constrangimentos-oportunidades; elas alteram incrementalmente a estrutura institucional, por meio do processo de maximização (poder de barganha); e são também limitadas pelo arcabouço institucional, bem como pela percepção dos agentes (interpretação – subjetividade). As mudanças na estrutura das regras consistem em ajustamentos marginais dos elementos que constituem o arcabouço institucional. Há que se observar, ainda, a tensão constante entre as regras formais e os constrangimentos informais – as regras mudam, mas os constrangimentos informais não! Outra mudança pertinente está no desenvolvimento tecnológico e mudança na estrutura de direitos de propriedade.

Todavia, North observa que a estabilidade é uma condição necessária para a realização das interações humanas complexas, mas não é condição suficiente para eficiência.

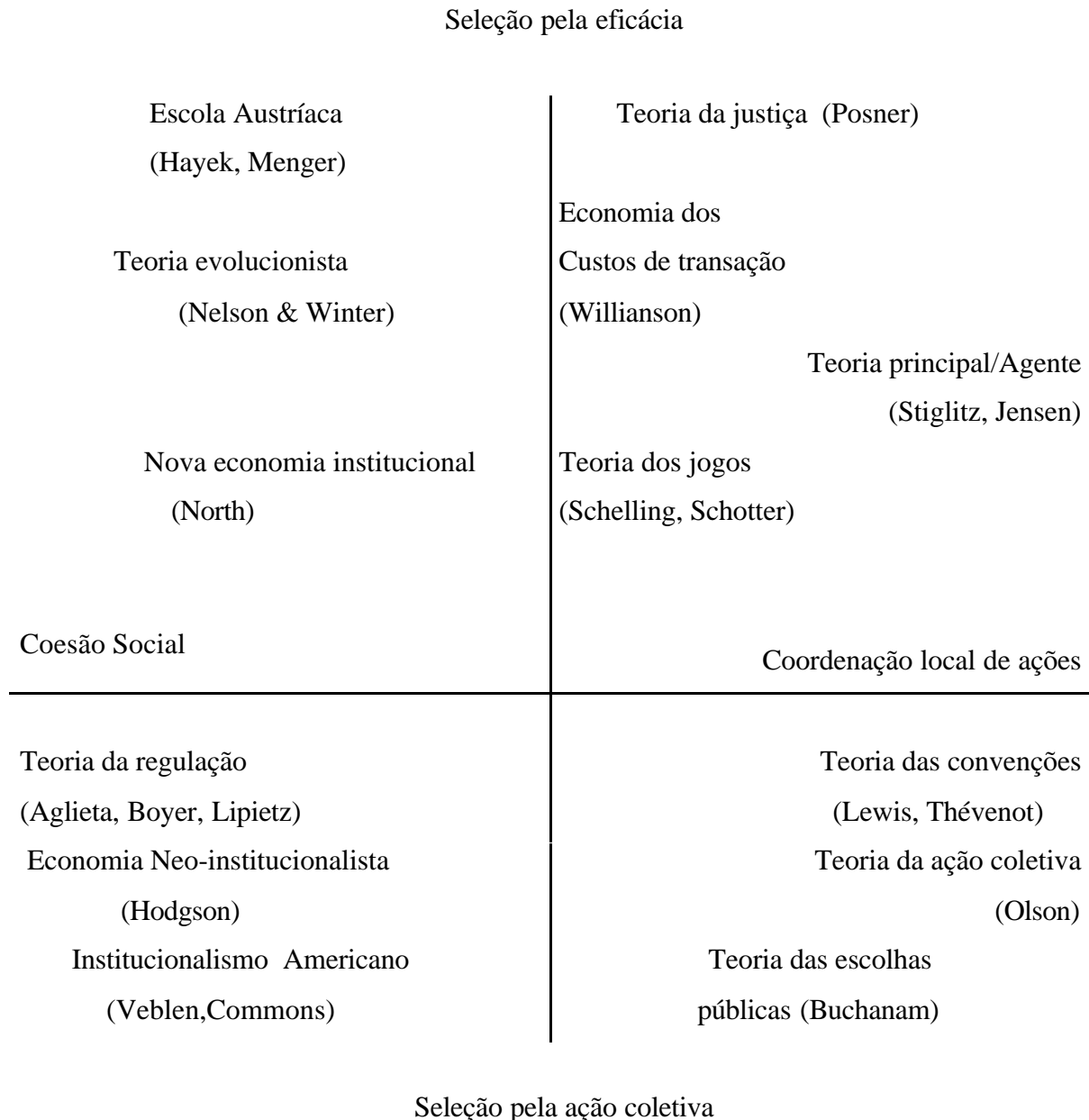
Com referência às estruturas de regulação, atores coletivos e individuais têm interesses para perseguir e intenções racionais para interagir. Quando os interesses são diferentes ou entram em conflito, as regras e as leis são formuladas para atuar como mecanismos regulatórios. As instituições são freqüentemente estabelecidas pelo poder de ator ou coalizão de atores, para firmar regras de acordo com seus interesses. Baseado no comportamento desses atores, vários pesquisadores, sejam sociólogos, economistas, juristas, começaram a fazer estudos sobre a surgimento das instituições e suas várias relações com o meio.

Conforme classificação de Boyer (1999), o surgimento e a permanência das instituições podem ser averiguadas pelo critério da eficácia ou pela ação coletiva resultantes de conflitos (abaixo e acima, respectivamente, na figura 4). Nos quadrantes direito e esquerdo da figura 4 observam-se de um lado (esquerdo), algumas teorias que procuram encontrar explicações do comportamento dos atores pelo lado da socialização e do outro (lado direito), aquelas teorias cujo comportamento dos atores está coordenado local ou setorialmente.

Conforme Boyer (apud HEBER, 2000), as contradições, conflitos ou desequilíbrios existentes acabam se manifestando através de crises que afetam os pilares das instituições.

Para Pinheiro et al. (2000), os analistas se dividem quanto à definição das grandes mudanças institucionais atualmente observadas nos Estados e nas estruturas de governo, inclusive, no Brasil: alguns ressaltam a incapacidade demonstrada pelos governos de planificação central na condução dos respectivos projetos de desenvolvimento social e econômico; outros, destacam a falência econômica e financeira das estruturas de governo.

Todavia, se as origens são distintas, os efeitos convergem à tese denominada de Estado mínimo, só assim, afirma-se, as estruturas e os processos atenderão a contento às exigências que a nova gestão pública impõe ao setor produtivo e à sociedade, bem como ao crescente padrão de exigência dos usuários dos serviços públicos.



Fonte: Boyer (1999).

Figura 4 – Modelos de análise institucional.

Além disso, Ribeiro (2000) lembra que a formação do Estado na América Latina, pouco diferenciou a esfera pública da privada, gerando fenômenos com peculiaridades regionais próprias (coronelismo, caudilhismo, matizes populistas), e isso ocasionou a apropriação do Estado por um grupo de pessoas. Portanto, essa instituição política ainda é forte e tem traços relevantes nos processos decisórios, inclusive nas estruturas de controle, apesar de ser cada vez menos publicamente declarada, continua a ser um problema para o

desenvolvimento da cidadania, uma vez que os seus fundamentos não são reconhecidos pela elite governante. March e Olsen (1989), nas suas conclusões, enfatizam que pensar que o comportamento político está livre da influência de instituições é um erro. Devemos nos atentar sistematicamente para as instituições políticas, além da concepção de processos organizados por competição política ou de espécie temporal.

Os regulacionistas, sustentam que “as instituições asseguram a reprodução do sistema e a coerência do ‘modelo de regulação’, sendo sua função estabelecer um conjunto de regras que tentam estabilizar os conflitos temporariamente” (HEBER, 2000, p.139).

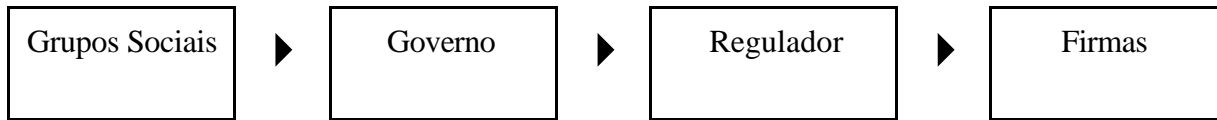
Levando-se em consideração esses modelos descritos por Boyer e essas considerações, a idéia aqui é de utilizar um tipo de análise institucional que mais se aproxima do equilíbrio regulatório entre os agentes públicos e privados. Utilizando a sugestão proposta por Santana e Oliveira (1999), os quais postulam que a teoria do agente-principal é uma ferramenta adequada para estudar os sistemas regulatórios, abordaremos agora as características desse modelo de análise.

Para Vickers e Yarrow (1988), o problema do agente-principal é uma situação na qual um principal-regulador (ou grupo de principais) procura estabelecer incentivos para um agente-empresa (ou grupo de agentes-empresa), o qual toma decisões que afetam o principal. Mas essa situação se complica quando cada um (agente ou principal) tem objetivos diferentes. Portanto, o regulador quer induzir a firma a tomar decisões de preços, produção e investimentos que respondam às ansiedades dos grupos sociais e governo. As empresas querem maximizar seus lucros e agirem de acordo com seus objetivos, a não ser que seja induzida a alterar sua conduta.

Fleury (2001) concorda que a teoria da agência oferece duas respostas para o alinhamento dos interesses. A primeira é aumentar o fluxo de informações do principal através de indicadores de desempenho e de objetivos claros. A segunda é apostar no mercado, pois a competição atua como disciplina dos agentes.

O fato é que os concessionários, todavia, não podem operar livremente conforme o regramento privado típico do comércio dos bens e serviços de consumo, onde se desenvolve a livre e ampla concorrência, e as eventuais divergências e prejuízos na relação cliente-consumidor têm seus efeitos restritos às partes envolvidas e plenamente identificadas.

Portanto, atingir um ótimo social dependeria se todos os agentes convergissem para os mesmos objetivos, o que é difícil de acontecer. Para ilustrar esse problema, imaginemos uma estrutura com várias inter-relações de grupos, componentes na figura 5 abaixo:



Fonte: Santana e Oliveira (1999).

Figura 5 – Modelo de estrutura agente-principal.

Heber (2000), após analisar a regulação das telecomunicações, no Brasil, concluiu que a introdução da concorrência na prestação dos serviços públicos envolve a coordenação de interesses contraditórios e formação de consenso. E isso depende muito mais da capacidade política em articular o compromisso social em torno de objetivos do que simplesmente do recurso à sanção.

Para Conforto (1997), a principal questão em relação à prestação de serviços públicos por empresas privadas é a universalização e qualidade dos serviços com tarifas adequadas aos consumidores e compatíveis com a amortização e realização dos investimentos.

Além dos motivos já citados para a instituição do ente regulador, salienta-se que ele também é importante para o controle do mercado e para a definição e negociação de tarifas. O problema está em saber como elaborar esta regulamentação e melhorá-la com o tempo. Para isto, sugere-se uma análise das características dos bens e serviços envolvidos, da natureza da produção e da estrutura de demanda do setor.

Dentro da idéia de que regulação é um conjunto de medidas que visam garantir a eficiência e corrigir falhas, deve-se seguir alguns princípios, segundo Conforto (1997):

- a) objetivos claros dirigidos para a equidade e eficiência do sistema;
- b) simetria de informações, principalmente de custos e demanda;
- c) incentivo aos concessionários, para se integrarem no sistema de regulação de forma participativa, propiciando ganhos de eficiência na prestação de serviços.

Segundo Gray (1995), em seus relatórios do Banco Mundial, há vários princípios que respaldam a eficácia do ente regulador no desempenho de sua função. Destacam-se estes:

a) *independência* que possibilite equilibrar os interesses envolvidos na prestação dos serviços (governo/consumidores/cidadãos/operadores);

b) *incentivos para uma operação* eficiente, como propõe o Banco Mundial, apresentando, como fator fundamental para o fluxo eficiente da operação, mecanismos como a competição comparativa, praticada na Inglaterra, na Cidade do México e em Paris, e *preços máximos*, associados com os outros mecanismos reguladores;

c) *controle por resultados*, centrando as ações de controle sobre as metas e parâmetros definidos em contrato e pelas normas em vigência, e não nas alternativas tecnológicas oferecidas à época do contrato;

d) *tarifas que espelhem os custos reais*, sendo que, no caso de existir real necessidade, pode-se usar subsídios cruzados fiscais e/ou cruzados por atividade econômica, por exemplo, desde que dentro de um mesmo município, como instrumento político praticado com ônus para o governo ou para certas faixas de população e/ou de atividade econômica; entretanto, nunca cogitar a alteração da composição das tarifas, que devem garantir a exequibilidade dos custos reais de operação e dos investimentos;

e) *transparência*, tornando públicas e direcionando aos usuários e consumidores as informações sobre os padrões de serviços, metas, investimentos, direitos e deveres dos usuários, e dando publicidade a todas as atividades e *accountability* do ente regulador;

f) *legitimidade*, exercendo suas funções conjuntamente com representantes das concessionárias, das instâncias governamentais, dos consumidores e da sociedade civil.

Nas inter-relações entre os grupos torna-se imprescindível o papel do regulador para evitar a sua própria captura. Conforme Kay e Vickers (apud BORENSTEIN et al., 1999, p.61), “a captura do regulador ocorre quando o órgão regulador passa a confundir o bem comum com os interesses da indústria que é por ele regulamentada”.

No caso brasileiro, conforme Santana e Oliveira (1999), esse tipo de captura aconteceu quando foram nomeados diretores para agência federal, oriundos de cargos de dirigentes de concessionárias federais e estaduais. E, também, nos anos 80, quando da

existência do DNAEE, a ELETROBRÁS elaborava todos os cálculos de custos do setor e esquemas de racionamento.

Para Ghirardi (2000), o elemento central da relação da agência é assimetria de informação. Esta se caracteriza quando uma das partes (agente ou principal) se beneficia das melhores ou mais informações que a outra. No caso da distribuição de energia elétrica, a concessionária tem mais informações que a agência, sobre o mercado e sua estrutura interna. Com isso, a concessionária pode pressionar a agência a não cumprir partes do contrato. Normalmente, quando isso ocorre na prática, percebe-se a existência do risco moral.

Sappington (1991) distingue quatro elementos de atrito na relação entre agente e principal: o custo que o principal incorre para obrigar o agente a cumprir as condições acordadas em contrato; a impossibilidade de verificação pública perfeita do desempenho do agente; a distância entre o regulador e o mercado e a vulnerabilidade para o pequeno consumidor em sua relação com a empresa concessionária.

Outro problema pode ser encontrado na interferência do governo no órgão regulador, para fazer com que as concessionárias contribuam para as metas governamentais de estabilidade econômica, por exemplo, quando qualquer medida de curto prazo pode implicar atritos importantes na relação principal-agente.

Santana e Oliveira (1999) alertam que, para não haver o colapso regulatório (quando a intervenção do regulador gera conseqüências não intencionais adversas sobre a eficiência), é necessário a independência, qualificação técnica e recursos materiais no sistema regulatório para cumprir o seu papel de eficiência e eficácia.

Mas quando se chega ao nível de eficiência e eficácia satisfatórios para todos agentes ou principais, como se faria uma coordenação de ações para manter essa qualidade?

A resposta dessa questão passa pela Teoria das Convenções. Essa teoria explica que todos os agentes são capazes de definir a qualidade de um objeto. Mas a qualidade não é resultado de um processo de negociação, ela emerge de um senso comum. Portanto, deve-se conduzir uma regra de procedimento que, se generalizada, permite especificar os comportamentos individuais em relação ao senso comum. Conforme Gomez (1994), uma convenção de qualificação é uma estrutura de coordenação de comportamento de agentes num mercado, onde é estabelecida a competência de um agente profissional, cuja resolução recorrente de problemas de qualidade por ocasião de troca, emite uma informação sobre os

poderes de qualificação que possa atender os profissionais de uma parte e o cliente de outra. Por exemplo, se um cliente entra em contato com um distribuidor sobre um problema de eletricidade em sua casa, a distribuidora deve dar todas as informações sobre o custo e preços mais justos do mercado para solucionar aquele tipo de problema, mesmo que o serviço seja realizado por outro fornecedor.

Em face de tudo isso, para este trabalho, será adotada a teoria do agente-principal para explicar o comportamento dos reguladores e regulados em relação aos resultados da prestação dos serviços pelas concessionárias.

5 O ESTUDO DE CASO

Após o entendimento das variáveis e das relações propostas por este trabalho, será abordado nesta seção, o estudo de caso efetuado em seis estados brasileiros (Bahia, Ceará, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo), que visa analisar as relações existentes entre a *autonomia das agências reguladoras*, seus *sistemas de controle* e a *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias* de distribuição de energia elétrica, após a implantação das agências reguladoras federal e estaduais, no Brasil.

Neste estudo de caso, conforme metodologia descrita na seção 5.1, as análises são compostas pela descrição e pela interpretação dos dados. Primeiramente, procura-se descrever as características de cada indicador das variáveis selecionadas para análise, tanto pertencentes às agências reguladoras, quanto às concessionárias, medindo os resultados da estatística sumária em cada indicador, segundo o estado e ano de observação. Posteriormente, descreve-se os resultados das correlações entre as variáveis e os principais tratamentos estatísticos dessas relações.

A interpretação dos dados se dá, conjuntamente, com os resultados de estudos e pesquisas de outros autores, e serve para explicar os resultados obtidos nas relações entre as variáveis. Essa interpretação é dividida em duas seções: a primeira delas, contempla a análise organizacional baseada na teoria da escolha estratégica, e a outra a análise institucional baseada na teoria do agente-principal.

5.1 METODOLOGIA

Para realizar esse estudo de caso²⁵, foi escolhida como população as empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica controladas pelo DNAEE entre 1995 e 1997, e aquelas reguladas pelas agências estaduais ligadas à ANEEL por convênio entre 1998 e 2000 (quadro 7 abaixo):

Quadro 7 – Agências reguladoras estaduais e suas respectivas concessionárias		
Estados	Agências Reguladoras	Concessionárias
Bahia (BA)	AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia	COELBA – Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
Rio Grande do Norte (RN)	ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	COSERN – Companhia Energética do Rio Grande do Norte
Ceará (CE)	ARCE – Agência Reguladora do Ceará	COELCE – Companhia Energética do Ceará
Pará (PA)	ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará	CELPA – Centrais Elétricas do Pará S.A.
São Paulo (SP)	CESP – Comissão de Serviços Públicos de Energia	BANDEIRANTE – Bandeirante de Energia S.A. CAIUÁ – Caiuá Serviços de Eletricidade S.A. CJE – Cia. Jaguari de Energia CLFSC – Cia. Luz e Força Santa Cruz CLFM – Cia. Luz e Força de Mococa CNEE – Cia. Nacional de Energia Elétrica CPEE – Cia. Paulista de Energia Elétrica CPFL – Cia. Paulista de Força e Luz CSPE – Cia. Sul Paulista de Energia EEB – Empresa Elétrica Bragantina S.A. EEVP – Empresa de Eletricidade Vale Paranapanema S.A. ELEKTRO – Elektro Eletricidade e Serviços S. A. ELETROPAULO – Eletropaulo Metropolitana
Rio Grande do Sul (RS)	AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica AES-SUL – Aes Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A. ELETROCAR – Centrais Elétricas de Carazinho S.A. RGE – Rio Grande Energia Distribuidora.

²⁵ Este tipo de estudo, conforme Roesch (1999), pode ser utilizado para casos múltiplos e com várias organizações, e adequado para análise de processos ou fenômenos através de vários ângulos.

Como metodologia de análise este trabalho adotou o método quantitativo de análise multivariada, pois empregou a quantificação tanto na modalidade de coleta de informações, quanto no tratamento de variáveis, através de técnicas estatísticas elementares até a busca por relações entre variáveis das agências e das concessionárias. Variáveis qualitativas foram levadas em conta para identificar como as agências estabeleceram suas autonomias e seus sistemas de controle, e sobre as suas opções estratégicas de controle. Essa forma de utilização simultânea de análise de variáveis quantitativas e qualitativas está de acordo com o que propõe Morse (1991).

O modelo elaborado, para verificação das relações entre as variáveis, estabelece como variáveis independentes a *autonomia das agências reguladoras* e os seus *sistemas de controle*; como variável interveniente²⁶ as *características organizacionais das concessionárias*; e como variável dependente a *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias*, conforme figura 6 abaixo.

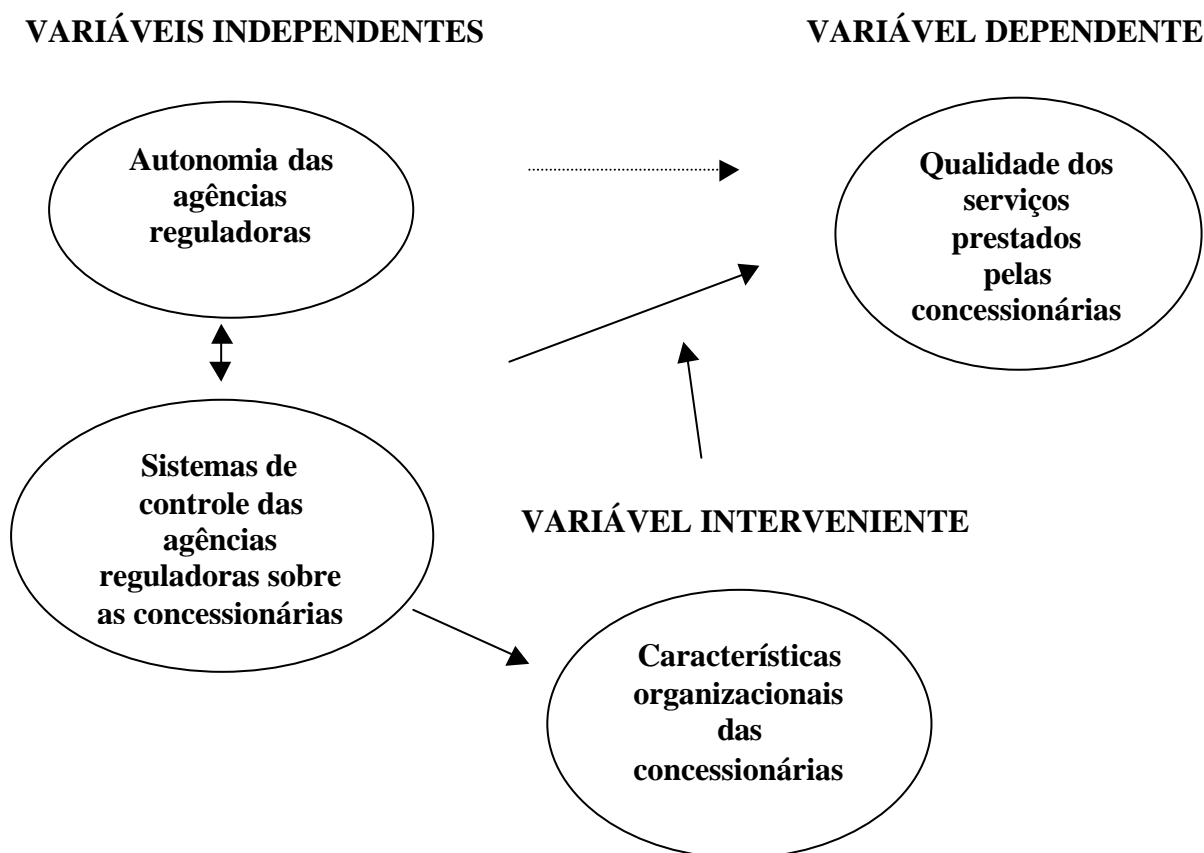


Figura 6 – Relações entre as variáveis independentes e dependente.

²⁶ A variável interveniente é aquela que pode intervir nas relações entre a variável independente e a dependente (Richardson, 1989).

Definidas as relações, procurou-se identificar os indicadores dessas variáveis e que estão elencados na figura 7, a seguir.

Para o estudo da variável independente *autonomia das agências reguladoras* foram estabelecidos como indicadores aqueles atribuídos por Pinto Pereira (1999) quando ele comparou três agências federais²⁷ e que estão descritos na seção 3.3.2 deste trabalho. Para a análise desses indicadores a autonomia é dividida em três tipos: autonomia administrativa, autonomia financeira e autonomia funcional. Os indicadores da autonomia administrativa se referem às formas de organização da agência que são independentes da estrutura de poder do Estado. A autonomia financeira se refere à composição e numerário da receita líquida das agências que caracterizam a sua autonomia em relação ao orçamento do Estado. A autonomia funcional diz respeito às funções pertencentes às atividades-fim das agências que independem da estrutura do Estado para exercê-las.

A variável independente *os sistemas de controle das agências reguladoras sobre as concessionárias* pode ser observada a partir dos indicadores sugeridos no trabalho de Lavacek (1994) que quantificam o controle das ações das agências sobre as concessionárias nas áreas administrativa, técnica, comercial, econômica e financeira, atendendo os modelos de contratos de concessão estabelecidos pela ANEEL. Para identificar o tipo de sistema de controle encontrado em cada agência (centralizado ou descentralizado) foi utilizado a classificação de sistemas de controle de Gomes e Salas (1997).

Em especial, o indicador “número de determinações e recomendações” que aparece nessa figura se refere ao número de decisões tomadas pelos agentes reguladores para corrigir problemas identificados na distribuição de energia elétrica, cujos interessados pela solução podem ser tanto o consumidor, quanto a concessionária. Essas determinações e recomendações podem ter como origem a reclamação oriunda do usuário ou concessionária, ou ainda, das fiscalizações in loco realizadas pela agência.

Os indicadores da variável interveniente *características organizacionais das concessionárias* foram extraídos do modelo de Mintzberg (1983) e servem para identificar estratégias e observar o comportamento de características organizacionais de empresas a partir da análise dos seus ambientes interno e externo.

²⁷ Os indicadores sobre autonomia das agências foram selecionados, também, com base nos trabalhos de Silva (1984), Ramos (1996), Conforto (1997) e (1998), Peci (1998), Villela e Maciel (1999), Majone (1999), Pinto Pereira (1999), Bajay (2000), Capeletto (2000), Figueiredo (2000) e Farias e Ribeiro (2002).

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	
<p><i>Autonomia das agências reguladoras</i></p> <p>Indicadores:</p> <p>Autonomia Administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vinculação das agências à estrutura organizacional do Estado • Modalidades de autonomia organizacional das agências reguladoras definidas nos seus estatutos • Competência das agências no processo de nomeação dos seus dirigentes • Existência de restrições à qualificação na nomeação dos diretores • Existência de mandato fixo e não coincidente • Quadro permanente de técnicos <p>Autonomia Financeira</p> <ul style="list-style-type: none"> • Receita líquida da agência <p>Autonomia Funcional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autonomia para deliberar determinações e recomendações • Soluções de recursos administrativos • Divulgação dos direitos dos usuários 	<p><i>Sistemas de controle das agências reguladoras</i></p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de concessionárias de distribuição de energia elétrica que são controladas pela agência • Frequência da fiscalização para cada concessionária • Número de técnicos deslocado para fiscalização local • Número de reclamações²⁸ • Número de determinações e recomendações • Controle das agências sobre financiamentos das concessionárias • Controle técnico e comercial nas concessionárias • Tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização • Principal estratégia para realizar o controle técnico e comercial nas concessionárias

Figura 7 – Indicadores das variáveis.

²⁸ As reclamações dos usuários, analisadas neste trabalho, se referem àquelas encontradas nos relatórios das Ouvidorias das agências reguladoras. As informações sobre reclamações registradas nas concessionárias não foram concedidas por nenhuma concessionária.

VARIÁVEL INTERVENIENTE

Características organizacionais das concessionárias

Indicadores:

a) Ambiente externo

- Financiamentos concedidos pelo Estado
- Autonomia para ampliar área de atuação
- Atendimento de projetos sociais
- Quantidade de consumidores
- Ano da privatização
- Existência de fusões pós-privatização

b) Ambiente interno

- Número de empregados
- Patrimônio líquido
- Receita líquida operacional
- Lucro líquido
- Tarifa média de fornecimento
- Fornecimento em GWh
- Investimentos (Ativo Imobilizado em curso)²⁹
- Número de consumidores em atividade rural
- Número de consumidores urbanos
- Número de consumidores total
- Terceirização de serviços
- Investimentos em tecnologia para melhoria da qualidade
- Alteração de faturas de consumidores
- Ampliação dos canais de reclamação

Figura 7 (Cont.) – Indicadores das variáveis.

²⁹ Para medir o indicador “Investimentos das concessionárias”, optou-se pela utilização dos dados do ativo imobilizado em curso, observados nos balanços anuais das empresas. Esta opção se deve ao fato de que a conta investimentos leva em consideração a inclusão de investimentos financeiros e saldos, que não fazem parte da análise neste trabalho. Portanto, o ativo imobilizado em curso foi considerado como a conta de compras de equipamentos e materiais durante o ano e que será integralizado ao ativo.

VARIÁVEL DEPENDENTE
<p><i>Qualidade de serviços das concessionárias</i></p> <p>Indicadores:</p> <p>a) Continuidade dos serviços³⁰</p> <p>DEC – Duração equivalente de interrupção por unidade consumidora</p> <p>FEC – Frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora</p> <p>b) Qualidade da onda de tensão³¹</p> <p>c) Qualidade comercial³²</p> <p>d) Universalização dos serviços</p>

Figura 7 (Cont.) – Indicadores das variáveis.

Os indicadores da variável *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias* foram extraídos do trabalho de Lavacek (1994) e identificam os níveis de qualidade, conforme regras internacionais, da rede de distribuição de energia elétrica.

Após a definição dos indicadores das variáveis era necessário definir o perfil de análise. Esse perfil fora caracterizado por enquetes de corte longitudinal, pois procurou-se

³⁰ Os indicadores de qualidade (DEC e FCE) se referem à média móvel dos indicadores de continuidade individuais do sistema aéreo, com fornecimento de tensão entre 0 kv e 230 Kv, seja rural ou urbana.

³¹ Os indicadores *taxa de variação de tensão* e *percentual de reclamações de queda de tensão*, foram calculados a partir identificação das reclamações do consumidor às agências. Tornaram-se indicadores oficializados a partir da resolução n° 456, de 29 de novembro de 2000, da ANEEL.

³² Os itens abaixo embora façam parte da resolução n° 24, de 27 de janeiro de 2000, da ANEEL, só foram fiscalizados a partir de 2001, conforme resolução n° 456, de 29 de novembro de 2000, da ANEEL e, portanto, não possuem dados históricos, São eles:

- a) existência de normas de segurança;
- b) prioridades de atendimento;
- c) estabilidade nas regras de cobrança;
- d) TMA – Tempo médio de atendimento;
- e) DMIC – Duração máxima de interrupção contínua por unidade consumidora;
- f) DIC – Duração de interrupção individual por unidade consumidora;
- g) FIC – Frequência de interrupção individual por unidade consumidora;
- h) restabelecimento da continuidade da distribuição de energia elétrica;
- i) prazos máximos para atendimento de consumidores quando de reclamações.

analisar as variações dos indicadores entre 1995 e 1997, quando o controle de concessionárias era efetuado pelo DNAEE, e entre 1998 e 2000, durante as atuações das agências nacional e estaduais. Além disso, escolheu-se agências reguladoras estaduais e as respectivas empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica, por elas controladas, todas conveniadas com a ANEEL até 1998³³.

Os tipos de dados coletados se classificam em primários e secundários. Os dados primários referem-se aos depoimentos coletados junto aos responsáveis pela direção das empresas concessionárias e por representantes dos órgãos reguladores, responsáveis pela regulação do setor estudado. Os dados secundários dizem respeito aos dados extraídos de relatórios emitidos pelas empresas concessionárias e pelos órgãos reguladores do setor estudado.

A coleta de dados primários deu-se mediante entrevistas estruturadas com aplicação de questionários, mediante abordagem do pesquisador ou via correio eletrônico, junto aos responsáveis de órgãos reguladores e de empresas envolvidas, entre julho e outubro de 2001.

Foram confeccionados dois questionários (apêndices 3 e 4), sendo um para identificar características de empresas concessionárias e seus indicadores de qualidade e outro para medir os indicadores de autonomia e de sistemas de controle por parte das agências reguladoras. As entrevistas tiveram a duração de três horas em cada agência e de 1 hora em cada concessionária. A maioria das entrevistas foram complementadas por dados enviados por correio eletrônico.

Os dados foram coletados junto a responsáveis pelo controle de qualidade de distribuição de energia elétrica em concessionárias e agências reguladoras, num total de vinte e uma concessionárias, uma agência federal e seis agências estaduais (ver nome e setor de trabalho dos entrevistados no apêndice 5).

Com a crise de oferta de energia, ocasionada em 2001, as dificuldades para coleta de dados aumentaram, devido a pouca disponibilidade dos diretores das concessionárias e das agências para realizarem entrevistas, atrasando a chegada de dados via correio eletrônico.

³³ Embora houvesse descentralização dos sistemas de controle por parte da agência federal, passando atividades de fiscalização para estados brasileiros, até 1998, apenas seis agências estaduais tinham convênio com a ANEEL para fiscalização de serviços de energia.

A análise de documentos completou a técnica de coleta de dados secundários e serviu de base para verificar as relações entre as variáveis pertinentes ao estudo.

Para fins de análise descritiva dos dados, inicialmente foram consolidados os dados das agências reguladoras e das concessionárias através de somatórios dos valores brutos por estado e por ano. Para obtenção da média dos indicadores foi considerado o somatório dos valores brutos, por estado e por ano, dividido por 6 (número de estados que fazem parte da população do trabalho). Para isso, foram utilizadas técnicas computacionais para realizar estatísticas sumárias, testes de correlação e de regressão múltipla entre os indicadores estudados, o que permitiu a categorização dos indicadores e a hierarquização de suas variações. Após estas etapas, os dados foram tabelados, conforme a seleção dos indicadores das variáveis em análise.

Para fins de tratamento dos dados, foi utilizada a análise quantitativa dos dados obtidos sobre os indicadores das variáveis em estudo. O *Software* utilizado para a estimação e análise dos dados pelo método citado foi o Sphinx 2.0.

O delineamento da pesquisa enquadra-se no tipo estudo de correlação aplicada³⁴, conforme Richardson (1989), pois procurou-se identificar correlações entre os indicadores das variáveis independentes e dependente.

Além disso, para verificar as diferenças de comportamento das variáveis entre as agências estaduais, o modelo utilizado foi o da análise comparativa.

A *Análise Fatorial* foi realizada para determinar as relações quantitativas entre os indicadores e ordená-los de acordo com os fatores causais. Esta análise foi realizada com o somatório dos valores brutos das agências e das concessionárias por estado. A variação média anual foi obtida a partir do somatório dos valores brutos dividido pelo número de estados observados.

Os indicadores foram corrigidos pela base móvel de 100%. E no caso de valores em reais foi utilizado o método de deflação, considerando-se o indicador IGP-M (FGV) com Base = 100 para o ano 1995.

³⁴ O estudo de correlação aplicada determina o relacionamento entre duas observações emparelhadas, ou seja, indica até que ponto os valores de uma variável estão relacionados com os valores de outra variável. A intensidade dessa ocorrência é dada pelo coeficiente linear de Pearson.

O procedimento da análise cluster pôde determinar a aglomeração dos indicadores de *autonomia das agências reguladoras* e dos seus *sistemas de controle*, segundo grupos homogêneos e diferenciados entre si. Essa técnica possibilitou obter os resultados consistentes sobre o comportamento organizacional dos mesmos. Na medida em que se desejou testar a validade estatística das aglomerações feitas segundo o comportamento organizacional das agências e das concessionárias, pôde-se recorrer à *Análise Discriminante*.

Na interpretação dos dados utilizou-se a análise organizacional e a institucional para explicar as relações entre as variáveis independentes e dependente. A análise organizacional contribuiu para o entendimento da relação existente entre os indicadores de *autonomia das agências reguladoras*, seus *sistemas de controle*, e os resultados positivos na *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias*. As variações dos valores dos indicadores entre as agências reguladoras, possibilitou a identificação das agências que conquistaram melhores resultados na qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias. Embora a análise organizacional fosse importante para explicar as relações entre estratégias e estruturas de controle e relações que contribuíssem para a conquista da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias, elas não foram suficientes para explicar a eficácia do sistema regulatório. Em função disso, no sentido de complementar as explicações da análise organizacional, recorreu-se à análise institucional, mais especificamente, à teoria do agente-principal, para observar as relações entre os objetivos das agências (principal) e as respostas das concessionárias (agentes) no processo regulatório.

5.2 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

A análise descritiva dos dados é composta pela descrição e análise das estatísticas sumárias sobre as características de *autonomia das agências reguladoras*, as características dos seus *sistemas de controle*, as *características organizacionais das concessionárias* e as características da *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias*. Destaca-se, aqui, que os dados quantitativos foram descritos, segundo a localização de cada agência reguladora estadual e de suas respectivas concessionárias e, portanto, pertencentes aos estados da Bahia, Ceará, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo, e segundo o ano analisado. Por último, serão descritos os resultados das correlações entre as variáveis independentes e dependente, bem como os tratamentos estatísticos pertinentes a essa análise.

5.2.1 Características da autonomia das agências reguladoras

As características da *autonomia das agências reguladoras*, aqui descritas, são baseadas nos indicadores utilizados por Pinto Pereira (1999), quando comparou três agências: ANATEL, ANEEL e ANP. Portanto, os indicadores utilizados são: vinculação das agências à estrutura organizacional do Estado; modalidades de autonomia organizacional das agências reguladoras definidas nos seus estatutos; competência das agências no processo de nomeação dos seus diretores; existência de restrições à qualificação na nomeação dos diretores; existência de mandato fixo e não-coincidente dos dirigentes; e o quadro permanente de técnicos (nível superior e intermediário).

Grande parte dos autores que conceituam autonomia tem dado ênfase às características organizacionais e funcionais da autonomia. Neste trabalho, optou-se por mensurar a autonomia, de acordo com os indicadores acima, classificada em três tipos: administrativa, financeira e funcional.

Os indicadores de autonomia administrativa, observadas neste trabalho, estão descritas a seguir:

a) Autonomia administrativa

Com relação aos indicadores de autonomia a seguir descritos, referem-se a autonomia administrativa das agências. Esses indicadores permitem observar como as agências estão estruturalmente organizadas.

Vinculação das agências à estrutura organizacional do Estado

Conforme, o que foi revisto na literatura sobre autonomia das agências, uma das principais formas de observar o perfil da autonomia da agência estudada é a vinculação das agências à estrutura organizacional do Estado (quadro 8 a seguir).

Quadro 8 – Autonomia das agências reguladoras na sua criação		
Estados brasileiros	Agências reguladoras	Estatuto das Agências
Bahia (BA)	AGERBA	Autarquia especial vinculada à Secretaria de Infra-estrutura do Estado da Bahia com autonomia administrativa, financeira e patrimonial
Rio Grande do Norte (RN)	ARSEP	Autarquia estadual vinculada à Secretaria do Estado de Infra-estrutura do Rio Grande do Norte e que tem autonomia financeira
Ceará (CE)	ARCE	Autarquia especial que está subordinada à Secretaria de Ouvidoria-geral e do Meio-ambiente do Ceará e que possui autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional
Pará (PA)	ARCON	Autarquia estadual vinculada à Secretaria Especial de Infra-estrutura e que presta contas ao Tribunal de Contas do Pará e à Lei das licitações e tem autonomia administrativa e financeira
São Paulo (SP)	CESP	Entidade autárquica vinculada à Secretaria de Estado de Energia de São Paulo e que possui autonomia financeira
Rio Grande do Sul (RS)	AGERGS	Autarquia especial não vinculada à administração direta, dotada de autonomia financeira e administrativa

Fonte: Leis de criação das agências reguladoras

Segundo levantamento, no Brasil, a AGERGS/RS é uma autarquia especial que não está subordinada a uma secretaria de estado, enquanto as demais agências estão ligadas a uma secretaria de estado. Portanto, a maioria das agências pertencem, ainda, à estrutura organizacional do seu estado. Isso significa que essas agências podem ter autonomia administrativa relativa, já que elas podem sofrer interferências políticas pelo poder executivo do estado.

Modalidades de autonomia organizacional das agências reguladoras definidas nos seus estatutos

As agências reguladoras estaduais estudadas têm o seguinte tipo de autonomia na sua criação (quadro 8 retro).

Como se pode observar, cada agência estadual tem uma particularidade de autonomia na sua criação. Embora todas as agências tenham caráter público, a AGERGS/RS tem uma estrutura desvinculada da administração direta do Estado, assegurada por uma ação judicial junto ao Supremo Tribunal Federal, julgada em meados de 2001. A agência reguladora da Bahia é a única que tem autonomia patrimonial em relação às demais agências.

Competência das agências no processo de nomeação dos seus dirigentes

A escolha dos dirigentes da agência reguladora também tem um peso importante no conceito de autonomia administrativa. A AGERGS/RS tem um Conselho de Administração, cujos conselheiros são indicados pelo governador (três), pelo PROCON (um), pelas concessionárias (três), por livre nomeação (três), por consumidores (três), após aprovados pela Assembléia e empossados pelo Governador. Seus dirigentes são indicados internamente, aprovados pelo Conselho e nomeados pelo Presidente da Agência. Nas agências AGERBA/BA, ARCE/CE e ARCON/PA os dirigentes são aprovados pelo Governador e nomeados pelo superintendente (Diretor executivo). Na ARSEP/RN o Presidente da agência indica os dirigentes e o governador nomeia-os. Na CSPE/SP a escolha e a nomeação são encargos do Governador. Portanto, na maioria das agências, a indicação ou nomeação dos dirigentes são de responsabilidade do governador do estado. Essa interferência política do governador pode comprometer a autonomia das agências nas tomadas de decisões. Mas, em todas as agências, conforme levantamento, os dirigentes negam a existência de qualquer interferência de políticos, agentes econômicos ou consumidores nos seus trabalhos.

Quanto à existência de restrições à qualificação na nomeação dos diretores

A maioria dos responsáveis pelas agências estudadas responderam que existem restrições à qualificação na nomeação dos diretores. Por qualificação entende-se a formação específica para atuação no cargo de direção técnica. As agências AGERBA/BA e ARCE/CE, até 2000, não apresentavam tais restrições, devido a não realização de concurso ou pelo

atraso na nomeação de diretores, após a realização do concurso. O que ocorreu em todas as agências foi a nomeação de diretores em cargos de confiança, enquanto os concursos públicos não eram realizados. Grande parte desses diretores eram engenheiros, oriundos de empresas estatais, com larga experiência na área técnica e de fiscalização.

Quanto à existência de mandato fixo e não-coincidente

Sabe-se que a existência de um mandato fixo e não-coincidente com os mandatos dos governantes é importante para a sustentação das pessoas em seus cargos durante um período de gestão. Portanto, as agências, que detém este tipo de mandato, conseguem manter uma estabilidade dos dirigentes nos cargos com menor interferência política. As agências estaduais, em sua maioria, tem sua diretoria com mandato fixo (quatro anos) e coincidentes com a mudança do governador do estado, com exceção da ARCON/PA, que apresenta mandato não-coincidente para dirigentes e a ARCE/CE, que teve trocas de diretorias, antes do período previsto, em função do concurso realizado em 2000. Essa característica, também diminui a autonomia administrativa dessas agências, novamente, por estarem sujeitas às interferências políticas nas escolhas dos dirigentes.

Embora exista mandato fixo, em casos de delitos administrativos, são previstas penalidades nos regimentos internos das agências. Conforme levantamento, todas as agências utilizam como padrão de punição dos seus empregados (dirigentes ou técnicos) os respectivos estatutos do servidores do estado a que pertencem as agências. Contudo, após a implantação das agências, não houveram casos de processos administrativos envolvendo dirigentes de agências.

Quanto ao quadro permanente de técnicos (nível superior e intermediário)

Uma das exigências da ANEEL é a realização de concursos públicos para técnicos de nível superior e intermediário para cada agência estadual, a fim de assegurar uma qualificação de bom nível técnico e administrativo.

No apêndice 6 pode-se observar a evolução do número de empregados das agências reguladoras estaduais.

A ARCE/CE teve seu quadro de técnicos concursados e empossados a partir de março de 2001; a AGERGS/RS fez seu concurso em 2000 e após foram sendo empossados os técnicos gradativamente. A AGERBA/BA e a CSPE/SP tiveram seus concursos em 1999 e empossados em 2000. Até 2001 a ARSEP/RN e a ARCON/PA não haviam realizado os seus concursos. Esses atrasos na realização de concursos prejudicou a estabilidade do tamanho e da qualificação do corpo técnico. Por outro lado, para constituição imediata do corpo técnico e administrativo das agências, nesses primeiros anos de atuação das agências, o corpo técnico foi constituído basicamente por ex-empregados de empresas estatais ou funcionários públicos de renomada competência técnica e administrativa.

Com relação ao número de empregados, entre 1999 e 2000, as agências apresentaram um quadro mais estável de número de empregados do que o período entre 1998 e 1999. A AGERBA/BA possuía um contingente de 141 empregados em 1999 e de 210 em 2000. Essa agência apresentou o maior corpo técnico, devido a não terceirização de mão-de-obra para fiscalizações. A AGERGS/RS possuía 76 agentes (entre técnicos e estagiários) em 1999 e 73 agentes em 2000. Ambas as agências tiveram saldo superior às médias de 1999 (52 empregados) e de 2000 (69,83 empregados)³⁵.

b) Autonomia financeira

A seguir, é descrita a autonomia financeira das agências. A existência de receita líquida própria entre as agências permite identificar as capacidades de financiamento de suas atividades, sem a dependência do Estado.

Receita líquida das agências

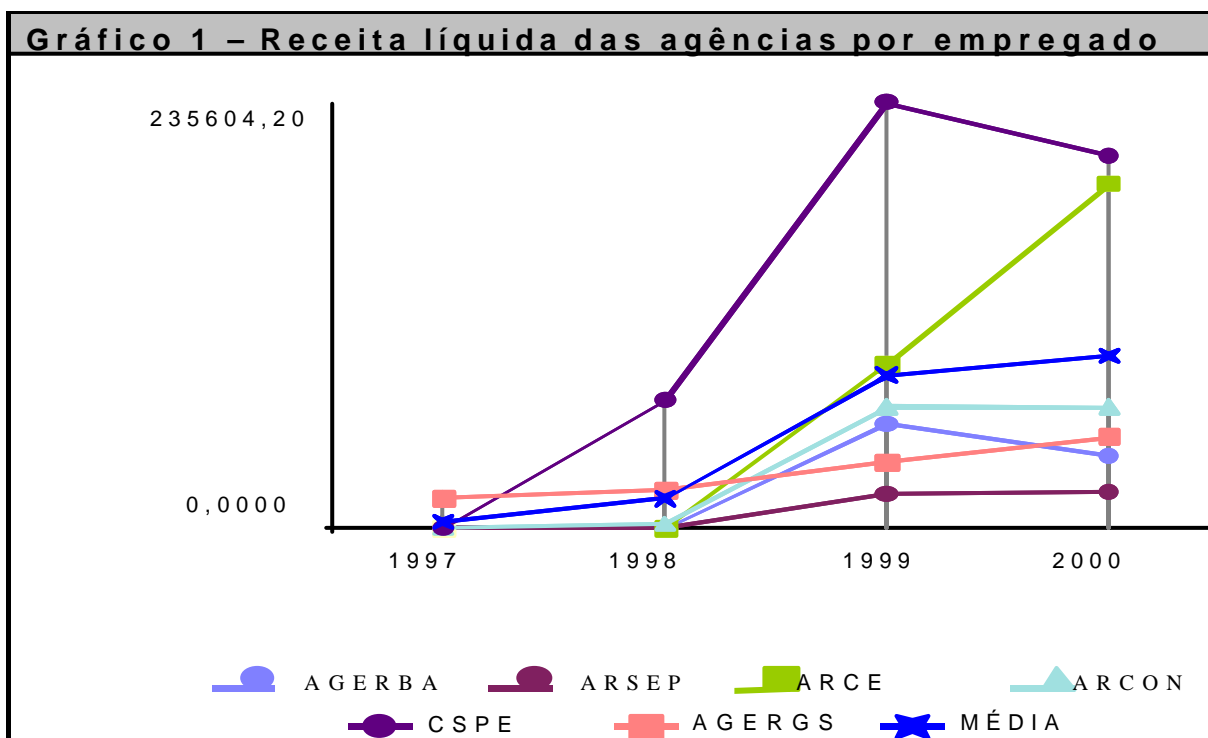
A receita líquida das agências é um indicador que possibilita averiguar a autonomia financeira de uma agência. Conforme as normas de descentralização dos serviços

³⁵ É necessário observar, aqui, que os empregados das agências atendem, não somente, às demandas de serviços na área do setor elétrico, mas de todos os setores que as agências multisetoriais cobrem, com exceção de São Paulo, cuja agência foi criada para atender, exclusivamente, esse setor. Portanto, para fins de tratamento estatístico desse indicador, foi considerado a média dos empregados que atuavam no setor elétrico.

da ANEEL, a receita das agências é composta por: um fundo especial (convênio entre ANEEL e agências estaduais), dotação orçamentária do Estado e taxa de fiscalização, provinda de multas e percentual exigido por lei às concessionárias. Conforme levantamento, todas agências possuem esses três tipos de receitas.

Embora agências americanas tenham adotado o sistema de ganhos de produtividade, sob a forma de distribuição de lucros aos empregados, no Brasil, as agências reguladoras ainda não adotaram essa modalidade de diferenciação salarial por resultado, nem por parte dos dirigentes, nem por parte dos empregados. O que existe de diferenciação salarial entre técnicos e dirigentes, são gratificações não incorporadas ao salário. São os casos da ARSEP/RN e da AGERBA/BA que apresentam gratificações fixas, de fiscalização e de representatividade, respectivamente.

No apêndice 7 pode-se observar a evolução da receita líquida das agências reguladoras estaduais. No apêndice 8 e no gráfico 1 aparecem os valores da receita líquida por número de empregados.



Fonte: Dados do apêndice 8.

Quando se verifica a receita líquida dividida pelo número de empregados, a agência AGERGS/RS apresenta a maior receita líquida por empregado (R\$ 16393,32 por empregado), em 1997, por ser a única dotada de receita nesse período. Em 1998, 1999 e 2000, a CSPE(SP) apresenta a maior receita líquida por empregado (R\$ 70.312,50, R\$ 235.604,20 e R\$ 206.072,90 por empregado, respectivamente). Mas conforme os dados de 1999, a AGERBA, possuiu a maior receita líquida. Além disso, pôde-se verificar que a variação média da receita líquida diminui nos últimos três anos analisados (variação média 1998 = 92%, variação média 1999 = 67% e variação média 2000 = 22%).

c) Autonomia funcional

Os indicadores utilizados para medir a autonomia funcional das agências, são: autonomia para deliberar determinações e recomendações; soluções de recursos administrativos; e divulgação dos direitos dos usuários. Esses indicadores permitem observar os diferentes dispositivos organizacionais necessários pelos reguladores para realizar sua atividade-fim na agência.

Autonomia para deliberar determinações e recomendações

Todas as agências possuem em sua estrutura o Departamento de Ouvidoria para atender às manifestações dos cidadãos. Após o atendimento de uma reclamação, em geral, os diretores técnicos autuam e notificam as concessionárias. Posteriormente à resposta da concessionária, o grupo técnico analisa a resposta e notifica o consumidor. Se o consumidor aceitar a solução, o parecer é arquivado. Se o consumidor não aceitar a solução, os diretores marcam audiência para instrução e mediação entre concessionária e consumidor. Obtendo-se o acordo, o parecer é arquivado. Em caso de desacordo, emite-se um parecer e cientifica-se as

partes da decisão, com prazo para recursos administrativos. Havendo recurso, em geral, o processo é submetido à nova instância na agência. Os pareceres são constituídos de determinações e recomendações dos reguladores para as concessionárias.

Todas as agências têm autonomia para emitir autuações, notificar e dar parecer aos interessados de uma ação. Conforme levantamento, verificou-se nas agências os responsáveis por essas atividades: a AGERGS/RS dá essa atribuição ao Conselho de Administração; a ARCE/CE às Coordenadorias Técnicas; a AGERBA/BA a critério da Diretoria Técnica; a CSPE/SP à Diretoria Técnica ou de Tarifas, conforme o caso, mediante relatório de fiscalização, circunstanciado e emitido pelo Comissário-chefe responsável pela fiscalização técnica e comercial; e a ARSEP/RN, também dá essa atribuição à diretoria de fiscalização técnica em comum acordo com a diretoria de tarifas.

No entanto, as agências utilizam diferentes estruturas organizacionais para embasarem seus pareceres jurídicos: a ARCON/PA tem seu corpo jurídico presente na Procuradoria do Estado; a CSPE/SP tem assessoria jurídica própria; a ARSEP/RN tem sua coordenação jurídica; a AGERBA/BA e ARCE/CE contam com sua procuradoria jurídica; e a AGERGS/RS depende do sistema judiciário do Estado. Portanto, nota-se que em duas agências as assessorias jurídicas não pertencem às agências. Segundo os seus responsáveis, isto parece, ainda, não ter afetado o desempenho da agência. Contudo, à medida que o trabalho aumenta em volume e complexidade, há necessidade de prover as agências de recursos físicos e tecnológicos para atender novas demandas.

Soluções de recursos administrativos

A agência reguladora, após a emissão das determinações e recomendações, em geral, concede prazos para as concessionárias eliminarem os problemas de não-conformidade. Em casos de não-conformidade reincidente são sancionadas as multas. Em qualquer fase do processo o denunciado pode recorrer às decisões da agência. As agências, por sua vez, nas soluções desses recursos, advindos das concessionárias ou de consumidores, emitem novos pareceres. No caso das agências AGERBA/BA, ARCON/PA e ARSEP/RN essa solução de recursos fica a critério da Diretoria adjunta, do grupo técnico ou do Presidente,

respectivamente. A ARCE/CE adota para a solução de recursos, seções deliberativas semanais pelo Conselho de Administração. A ACSPE/SP convoca o conselho deliberativo após segundo recurso que chega à agência. A AGERGS/RS utiliza seções deliberativas públicas e audiências públicas. Notadamente, em termos de transparência das decisões tomadas para solução dos recursos administrativos, a agência AGERGS/RS tem uma estrutura mais adequada. As outras agências podem adotar a mesma experiência e aperfeiçoar seu processo decisório, a fim de garantir a legitimidade e a agilidade nas suas decisões.

Contudo, existe o fato de que, quando as multas são sancionadas, muitas empresas recorrem à justiça comum, através de recurso judicial. Em muitos casos, é necessário mais de um ano para finalizar o processo judicial. Essa instância de recurso, permitida pelo sistema jurídico brasileiro, também prejudica a autonomia funcional das agências.

Divulgação dos direitos dos usuários

Conforme as normas de descentralização dos serviços da ANEEL, as agências devem ter em suas estruturas um canal para manifestação das reivindicações dos cidadãos. Todas as agências criaram essas estruturas e os canais de reclamação mais utilizados, são: por telefone (a maioria das agências possuem contrato de call-center) ou pessoalmente.

Para divulgar os direitos dos usuários, a maioria das agências utilizam “cartilhas”, “sites de internet” e “projetos educativos”, como por exemplo, para utilização racional de energia. Entre as demais agências, como a ARCE/CE e ARSEP/RN, estas divulgavam até 2000 esses direitos através de “cartilhas” e “sites de internet”, sendo que a ARSEP/RN também utiliza um formulário de instruções (consulta, reclamações, etc.), disponível nos correios e telégrafos de todo o estado. No ano de 2001, quando foram visitadas as agências, constatou-se que a ARCE/CE e a ARSEP/RN estavam ainda estruturando seus departamentos de ouvidoria, e, em conseqüência, o atendimento pessoal para recepção das reclamações se dava de forma precária. À medida que esses departamentos de atendimento ao cidadão começam a ser mais conhecidos pela população, eles necessitam de sistemas com maior agilidade e tecnologia para realizarem suas atividades com eficiência.

5.2.2 Características dos sistemas de controle das agências reguladoras

Os *sistemas de controle* das agências e que servem para controlar as concessionárias foram medidos, conforme sugestão de Lavacek (1994), utilizando-se os seguintes indicadores: número de concessionárias de distribuição de energia elétrica que são controladas pela agência; frequência de fiscalização em cada concessionária; número de técnicos deslocado para fiscalização local; número de reclamações; número de determinações e recomendações; controle das agências sobre financiamentos de concessionárias; controle técnico e comercial nas concessionárias; tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização; e a principal estratégia para realizar o controle técnico e comercial das concessionárias.

Quanto ao número de concessionárias de distribuição de energia elétrica que são controladas pela agência

As agências AGERBA/BA, ARSEP/RN, ARCE/CE e ARCON/PA controlam uma concessionária em seus respectivos estados. A CSPE/SP controla treze concessionárias em seu estado e a AGERGS/RS controla quatro concessionárias³⁶ (veja quadro 7).

Frequência de fiscalização em cada concessionária

Como a agência CSPE/SP fiscaliza 13 concessionárias no Estado de São Paulo e fez 60 visitas em 2001, ela obteve uma média de quatro visitas por ano a cada concessionária fiscalizada. A ARCE/CE, por utilizar-se de empresa privada para fiscalizar a COELCE, realiza atividades de fiscalização quinzenal, ou seja, cerca de 24 visitas anuais na concessionária. A AGERBA/BA utiliza um sistema de fiscalização mensal (cerca de 12 visitas anuais). A AGERGS/RS e a ARSEP/RN fazem fiscalizações anuais. No entanto, a AGERGS/RS faz duas visitas por ano a cada concessionária. A ARSEP/RN faz em média 12

³⁶ Para este trabalho não foram consideradas as distribuidoras independentes de energia.

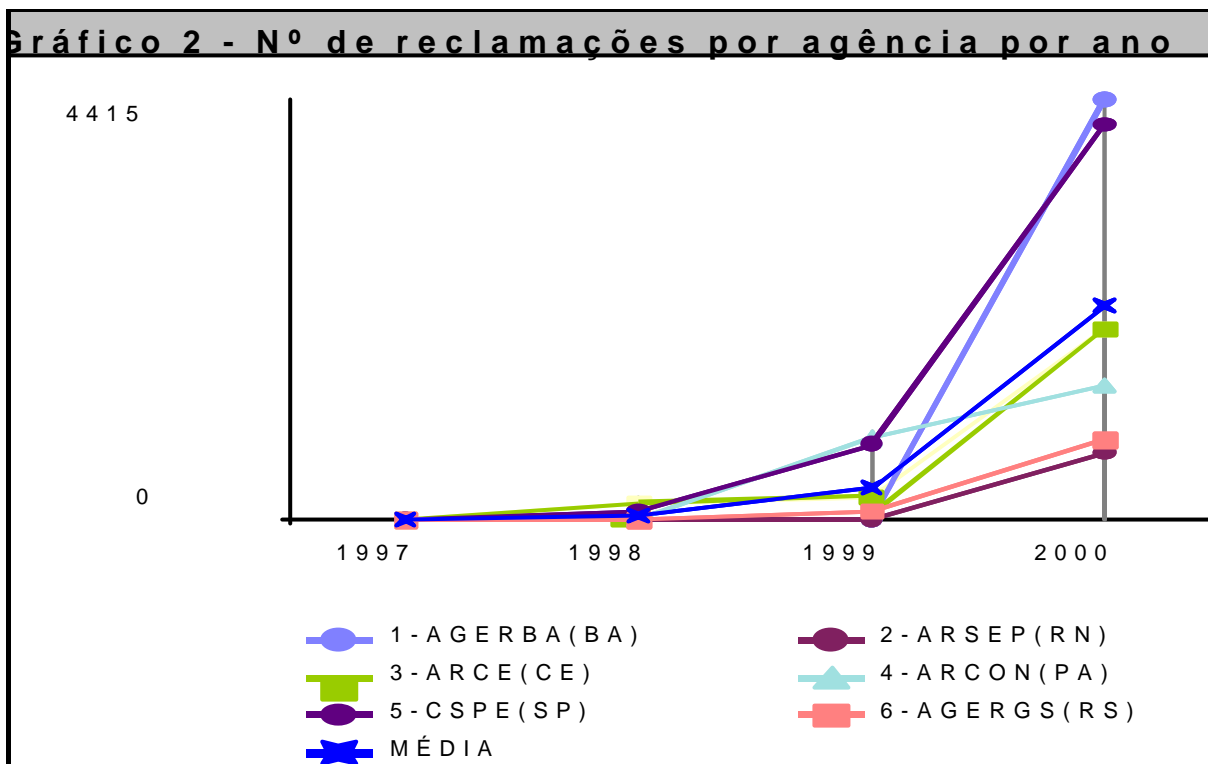
fiscalizações técnicas e 19 fiscalizações comerciais por ano, resultando em uma visita por mês, em média. A ARCON/PA realiza fiscalizações aleatórias em quatro regiões, perfazendo em média de oito visitas anuais na concessionária. Portanto, a agência ARCE/CE é a que apresenta mais fiscalizações por concessionária, seguida da AGERBA/BA e da ARSEP/RN. Embora todas as agências estabeleceram convênios com universidades para auxiliar nas fiscalizações *in loco*, as agências que contêm uma concessionária de distribuição de energia elétrica em seu estado, realizam mais visitas anuais em sua concessionária, o que permite intensificar suas atuações e notificações.

Número de técnicos deslocado para fiscalização local

A AGERGS/RS e a CSPE/SP utilizam em torno de três técnicos para fiscalizar as concessionárias em cada visita. A ARSEP/RN utiliza quatro agentes. A AGERBA/BA e a ARCON/PA utilizam em torno de cinco agentes por visita. Quanto à ARCE/CE, por possuir um contrato com uma empresa para fiscalização, é indeterminado o número de agentes para esse fim. Portanto, as agências AGERBA/BA, ARCON/PA e ARCE/CE enviam mais técnicos para fiscalização nas concessionárias. Novamente, as agências que fazem a fiscalização de apenas uma concessionária têm possibilidade de aumentar o número de técnicos de fiscalização, o que pode contribuir para a qualidade de suas determinações e recomendações.

Número de reclamações

Antes de 1998, as reclamações de usuários não eram contabilizadas pelas concessionárias. Somente após o estabelecimento de ouvidorias nas agências federal e estaduais, pode-se acompanhar o número e o tipo de reclamação. Com a implantação de ouvidorias, ocorrida em meados de 1998, observou-se (veja gráfico 2, abaixo e apêndice 9) que, em 1997, não houve nenhuma constatação de reclamação. Porém, após 1998, o número de reclamações aumentou ano a ano em todas as agências. A média de reclamações chegadas às agências reguladoras ficou em 1998 com 39,66, 1999 com 324,66 e em 2000 igual a 2245 reclamações.



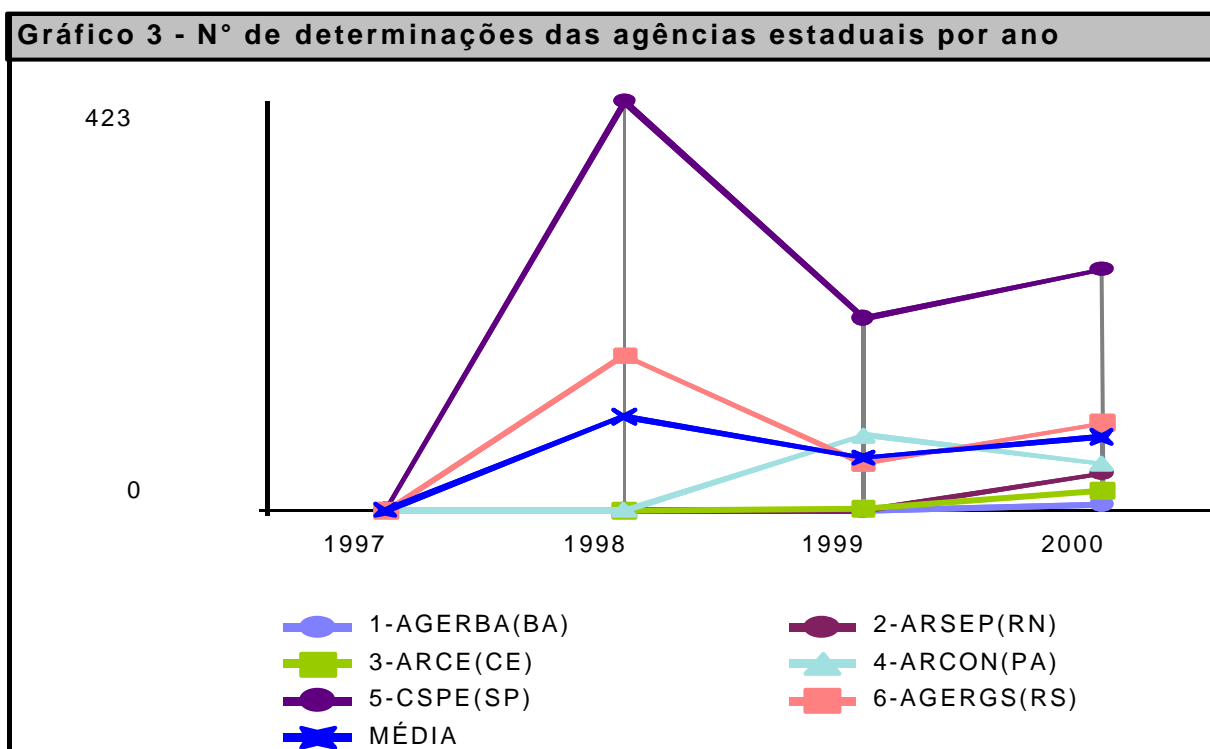
Fonte: Dados do apêndice 9.

O aumento das reclamações se deve à criação por parte das agências de canais de reclamações disponíveis aos cidadãos e, também, pelo aumento de problemas causados nas redes de distribuição de energia elétrica. Contudo, é interessante salientar que em 1998 a ARCE/CE superou a média de reclamações, obtendo um escore de 155 reclamações. Em 1999, a ARCON/PA e a CSPE/SPA apresentaram o maior número de reclamações em relação à média (849 e 787 reclamações, respectivamente). A AGERBA/BA e a CSPE/SP tiveram maior número de reclamações em relação à média do ano 2000 (4415 e 4131 reclamações, respectivamente).

Número de determinações e recomendações

Após comprovada a não-observância das normas previstas pelo contrato de concessão e, portanto, de não-conformidade de serviço prestado ao consumidor, a agência marca uma audiência para mediação. Não havendo acordo, a agência emite uma determinação ou recomendação à concessionária, com prazos específicos de atendimento, e dá ciência às partes (veja no apêndice 10 o número de determinações e recomendações por agências estaduais).

De acordo com o gráfico a seguir (veja os valores brutos no apêndice 11), o número de determinações e recomendações por empregado das agências de 1998 é de 7,57, em 1999 é de 1,59 e em 2000 igual a 1,71 determinações e recomendações por empregado. A agência CSPE/SP apresenta nesse indicador o índice de 13,21 em 1998, 6,15 em 1999 e de 5,33 determinações e recomendações por empregado em 2000, e portanto o maior número de determinações e recomendações por empregado em todos os anos analisados. Nota-se que a agência AGERGS/RS apresenta também maiores índices em relação à média das agências, nos anos de 1998 e 2000. Observa-se que os picos existentes em todas as agências, em meados de 1998, se referem ao fato de que nos primeiros anos de atuação das agências, houve aumentos de reclamações, por parte dos consumidores, e intensificação das fiscalizações, por parte dos reguladores.



Fonte: Dados do apêndice 11.

Controle das agências sobre financiamentos de concessionárias

Existem financiamentos públicos para a maioria das concessionárias, através de fundos especiais governamentais e de empréstimos fornecidos pelos Bancos Oficiais, mas nenhuma agência reguladora controla os projetos e o destino desses financiamentos.

Controle técnico e comercial nas concessionárias

Conforme dispositivos regulatórios da ANEEL, cada agência reguladora estadual deverá ter, em sua estrutura, departamentos de controle técnico e comercial das concessionárias. Contudo, ela deixou a cargo de cada agência, a organização e operacionalização desses controles.

As agências ARSEP/RN e ARCON/PA realizam um único controle anual e censitário nas estações e subestações de suas concessionárias. A ARSEP/RN também utiliza um sistema de conferência de acordo com as reclamações chegadas à Ouvidoria da agência. As agências AGERBA/BA, CSPE/SP e AGERGS/RS utilizam a combinação dos sistemas de amostra e por indicadores. O sistema de amostra identifica o número de cidades ou bairros de uma cidade onde serão realizadas as visitas. O sistema de indicadores compreende a escolha de indicadores com performance baixa e identifica as regiões problemáticas. A AGERBA/BA e a AGERGS/RS utilizam como amostra, as regiões com maiores problemas nos indicadores de qualidade. A CSPE/SP utiliza a amostra de regiões com maior concentração de reclamações. A ARCE/CE utiliza o planejamento anual a partir das reclamações que chegam à Ouvidoria.

Tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização

Para Gomes e Salas (1997), à medida que a descentralização se torna maior, será necessário um controle mais formalizado. Portanto, antes de se organizar o sistema de controle, será necessário definir o poder de decisão que se transfere ao responsável. No entanto, quanto mais complexa a atividade, maior será o grau de discricionariedade e mais difícil será a formalização do sistema de controle. As principais diferenças no desenho do sistema de controle, em função do grau de descentralização, se dão ao nível de sistemas de controle, indicadores de controle, sistema de informação, processo de planejamento e sistema de avaliação (veja quadro 5, na seção 3.3.3).

Para fins de análise das agências, optou-se pela seguinte pontuação dos tipos de controle, conforme quadro 9, a seguir:

Portanto, quanto ao sistema de controle, de informação e de avaliação, observa-se que as agências AGERBA/BA, ARCE/CE e ARSEP/RN apresentam características de estruturas centralizadas, principalmente, devido à tomada de decisões estarem sujeitas ao presidente, diretor

executivo ou à diretoria deliberativa da agência, além de apresentarem uma maior incidência do controle divisional³⁷ com predominância da departamentalização vertical. As demais agências, ARCON/PA, CSPE/SP e AGERGS/RS têm estruturas mais descentralizadas em função da responsabilidade delegada para os grupos técnico e/ou comercial, as ouvidorias ou diretorias executivas. Essas agências apresentam, ainda, uma predominância do sistema de controle matricial, com departamentalização horizontal, principalmente no caso da CSPE/SP e da AGERGS/RS, que possuem mais de uma concessionária sob seu controle.

Quadro 9 – Pontuações das agências em função do grau de descentralização das atividades de controle *						
AGÊNCIAS	AGERBA	ARSEP	ARCE	ARCON	CSPE	AGERGS
Tipos de controle						
a) Sistemas de controle	1	1	1	2	2	2
b) Indicadores de controle	2	2	2	2	2	2
c) Sistema de informação	1	1	1	2	2	2
d) Processo de planejamento	2	2	2	2	2	2
e) Sistema de avaliação	1	1	1	2	2	2
Somatório (itens A a E)	7	7	7	10	10	10
Média 8,5 **	Abaixo da média	Abaixo da média	Abaixo da média	Acima da média	Acima da média	Acima da média

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, conforme convenções abaixo.

* Convenção: 1 ponto para agências identificadas como estruturas centralizadas e 2 pontos para agências identificadas como estruturas descentralizadas (veja apêndice 12).

** Classificação: acima da média = mais centralizada.
abaixo da média = menos centralizada.

³⁷ Conforme Gomes e Salas (1997), o tipo de estrutura organizacional influi igualmente o sistema de controle em função da forma adotada: a funcional (com sistemas de controle burocráticos), a divisional (com sistemas de controle por resultados) e a matricial (com sistema de controle baseados em ad hoc e resultados).

Quanto a indicadores de controle e processo de planejamento: todas as agências estabelecem os controles, conjuntamente, entre os grupos técnicos e a direção.

A principal estratégia para realizar o controle técnico e comercial das concessionárias

Conforme levantamento realizado, há diferenças metodológicas sobre as formas de fiscalização (amostral ou censitária) por parte das agências. Para conquistar melhores resultados na qualidade dos serviços, as agências reguladoras elaboram diferentes estratégias de controle sobre as concessionárias. Em geral elas se utilizam de visitas às estações e subestações para verificar os níveis de qualidade exigidos em seus contratos. A diferença das estratégias entre as agências é a forma de determinação dessas visitas.

A AGERBA/BA utiliza como principal estratégia a amostra das regiões identificadas com maiores problemas nos seus indicadores de qualidade de serviços. A ARSEP/RN estabeleceu o sistema censitário, ou seja, um sistema de visitas anuais em todas as cidades do estado, utilizando técnicos próprios e uma Universidade contratada para esse fim. A ARCE/CE, a ARCON/PA e a AGERGS/RS utilizam o planejamento anual por regiões, e acompanham os indicadores de qualidade através da demanda da ouvidoria, e para isso utilizam serviços de empresa terceirizada. A CSPE/SP faz o planejamento trimestral de indicadores de qualidade de serviços, realiza incursões fiscalizatórias específicas e pontuais. As inspeções específicas são aquelas visitas aleatórias, em linhas de subestação que representam parte das reclamações da ouvidoria, enquanto que as inspeções pontuais são as visitas oriundas de reclamações que ferem os direitos coletivos e de interesse público.

5.2.3 Características organizacionais das concessionárias

Para observar-se o impacto do ambiente externo nas *características organizacionais das concessionárias*, optou-se pelo modelo de Mintzberg (1983) com o intuito de observar as alterações das características organizacionais das concessionárias em

função da autonomia das agências e seus sistemas de controle e outras variáveis pertencentes ao ambiente externo, que fazem parte do estudo nesse trabalho.

a) Ambiente Externo

Entende-se, aqui, por ambiente externo das concessionárias, aqueles fatores que normalmente tem implicações específicas e relativamente mais imediatas na administração da organização. Os indicadores, aqui levantados, são: financiamentos concedidos pelo Estado, autonomia para ampliar área de atuação, atendimento de projetos sociais, quantidade de consumidores, ano da privatização das empresas e existência de fusões no período pós-privatização até o ano 2000.

Financiamentos concedidos pelo Estado

Conforme respostas dos entrevistados, quinze empresas das vinte e uma analisadas têm empréstimos concedidos por bancos de desenvolvimento ou por bancos estatais. Conforme os dados do apêndice 16, a maioria das concessionárias estavam operando com prejuízos até 1998. Esses prejuízos, em grande parte, foram ocasionados pelos fortes investimentos realizados pelos governos para aumentar o preço das ações no mercado financeiro, durante o processo de privatização das companhias estatais. Não somente o financiamento dos investimentos, mas também o financiamento para compra de várias estatais, contribuíram para a dependência dos recursos financeiros do Estado.

Autonomia para ampliar área de atuação

De acordo com as respostas dos entrevistados, 13 concessionárias não têm autonomia para ampliar área de atuação no mercado, pois quem estabelece isso é a ANEEL. As demais oito empresas têm autonomia baseada nas decisões de seu Conselho de Administração ou de Cooperativas Rurais.

Atendimento de projetos sociais

De acordo com as respostas dos entrevistados, quinze concessionárias atendem projetos sociais voltados ao setor de energia elétrica. Os projetos sociais citados pelos respondentes são: Programa Eficiência Energética, Programa de Ligações de Baixa Renda, Programa de Eletrificação Rural, Programa de Combate ao Desperdício, Programa de Isenção de Tarifas a Famílias de Baixa Renda, Programa de Regularização de Ligações Clandestinas, Programa de Financiamento de Eletrificação de Casas de Padrão-Popular, Programa de Prevenção de Riscos Elétricos. Além desses programas, constam ainda projetos comunitários e de assistência social que contribuem para uma melhor imagem das concessionárias.

Quantidade de consumidores

Quando confrontamos os dados dos apêndices 22 – número de consumidores total – e 24 – população total –, segundo o IBGE, verifica-se que o número médio de consumidores teve um aumento superior ao aumento médio da população total (média líquida de + 7,95%). Contudo, o estado do Ceará foi o único em que o aumento dos consumidores foi menor em relação ao aumento da população em cerca de – 9,69%. É necessário salientar, aqui, que este cálculo é o único que pode ser efetuado, tendo em vista que os censos demográficos são realizados a cada dez anos. Embora o cálculo seja efetuado com fontes fidedignas, os resultados só podem ser considerados como estimativa. Essa é a mesma opinião dos representantes das concessionárias.

Portanto, em termos de visibilidade política, as concessionárias têm, em sua maioria, uma penetração significativa em termos de assistência social, universalização dos serviços, e de responsabilidade social.

Ano da privatização

No caso da Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará, Pará e Rio Grande do Sul, as empresas concessionárias eram públicas e pertencentes aos seus respectivos estados, antes do início das privatizações.

A CEEE, no Rio Grande do Sul, em 1996, vendeu parte de suas ações, criando-se as empresas AES-SUL e RGE, sendo que a CEEE permaneceu ainda pública e estadual.

Na Bahia, a COELBA foi vendida para a IBERDROLA (Consórcio GUARANIANA) em julho de 1997. No Rio Grande do Norte a COSERN foi vendida para o grupo GUARANIANA em dezembro de 1997. No Ceará, a COELCE foi vendida para o Consórcio DISTRILUZ em abril de 1998. No Pará, a CELPA foi vendida para o Grupo REDE em julho de 1998. No Rio Grande do Sul, a CEEE foi dividida em AES-SUL (adquirida pelo grupo AES), RGE (adquirida pelo grupo CEA, VBC e PREVI), ELETROCAR (continua pública e municipal) e a própria CEEE (continua pública e estadual) todas em outubro de 1997.

No caso de São Paulo, CPFL (adquirida pelo grupo CEA, VBC e PREVI em novembro de 1997), CAIUÁ, CNEE, EEB, EEVP (foram adquiridas pelo grupo REDE em julho de 1998), ELEKTRO (adquirida pelo Grupo ENRON Internacional em julho de 1998), as empresas CJE, CLFM, CPEE, CSPE (foram adquiridas pelo grupo CMS Energy em setembro de 2000) e CLFSC (continuou do grupo Votorantim) continuaram com status de empresas privadas após suas aquisições. A Empresa ELETROPAULO, que era pública e estadual, foi dividida em BANDEIRANTES (adquirida pelo Grupo EDP-CPFL em setembro de 1998) e ELETROPAULO METROPOLITANA (adquirida pela LIGHT em abril de 1998), ambas privadas.

Conforme apêndice 25, sete empresas (35% do total) fizeram parte do processo de compra e venda de ações de concessionárias no ano de 1997, sendo que seis empresas eram públicas até suas privatizações e a CPFL/SP que já era privada; nove empresas (45%) foram negociadas em 1998, sendo que quatro delas eram públicas até suas privatizações; em 1999 não teve privatização; e quatro empresas (20%) foram adquiridas no ano de 2000 e já eram privadas. A CLFSC não foi colocada no ranking, pois ela já era uma empresa privada e não fez parte do processo de privatização.

Portanto, antes de 1998, sete empresas (35%) fizeram parte do processo de compra e venda de ações de concessionárias; dessas empresas seis empresas eram públicas. A CPFL e a CLFSC (que já era privada e não fez parte da privatização) eram privadas. Após 1998 treze empresas fizeram parte do processo de compra e venda de ações de concessionárias, no entanto, somente quatro eram públicas. Além disso, constatou-se também que a maioria das empresas (52,38%) já eram privadas, antes do processo de privatização das empresas.

Existência de fusões pós-privatização

Durante o período analisado não houve qualquer fusão entre as concessionárias de distribuição de energia elétrica.

b) Ambiente Interno

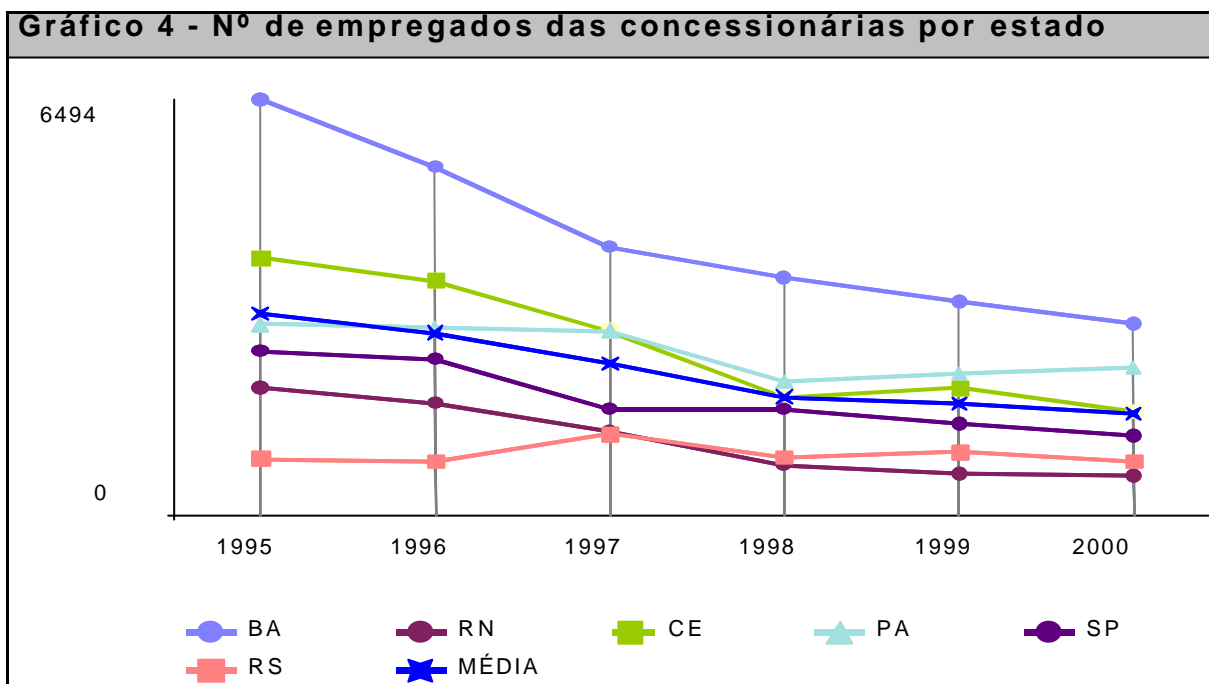
É o nível de ambiente da organização que está dentro da organização e tem implicação imediata e específica na administração da organização. Aqui serão descritas as características das concessionárias, baseadas nos seguintes indicadores: número de empregados, patrimônio líquido, receita líquida operacional, lucro líquido, tarifa média de fornecimento, fornecimento em GWh, investimentos (ativo imobilizado em curso), número de consumidores em atividade rural, número de consumidores urbanos, número de consumidores total, terceirização de serviços, investimentos em tecnologia para melhoria da qualidade, alteração de faturas de consumidores após a implantação das agências e ampliação dos canais de reclamação (veja, também, relação dos indicadores na seção 5.1 deste trabalho).

Número de empregados

No apêndice 13, aparecem os valores do número de empregados (administrativos e operacionais) das concessionárias por estado e por ano.

No gráfico 4 a seguir, quando se verifica a evolução do número de empregados das concessionárias, a concessionária da Bahia apresenta o maior número de empregados em todos os períodos analisados (média de 4.347 empregados). Em média, todas as concessionárias diminuíram seus empregados, começando com um valor médio de 3.140 em 1995 e chegando ao valor médio de 1.576 em 2000. Portanto, houve uma diminuição de 63,16% no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação acumulada do número de empregados foi no período entre 1995 e 1998, com a variação de - 49,34% e

no período entre 1998 e 2000, após a implantação das agências reguladoras, essa variação foi de -13,82%. Quanto à diminuição do número de empregados, nota-se que há um acompanhamento da tendência mundial, em que as empresas adotam a redução dos custos de mão-de-obra em todos os processos de privatização.



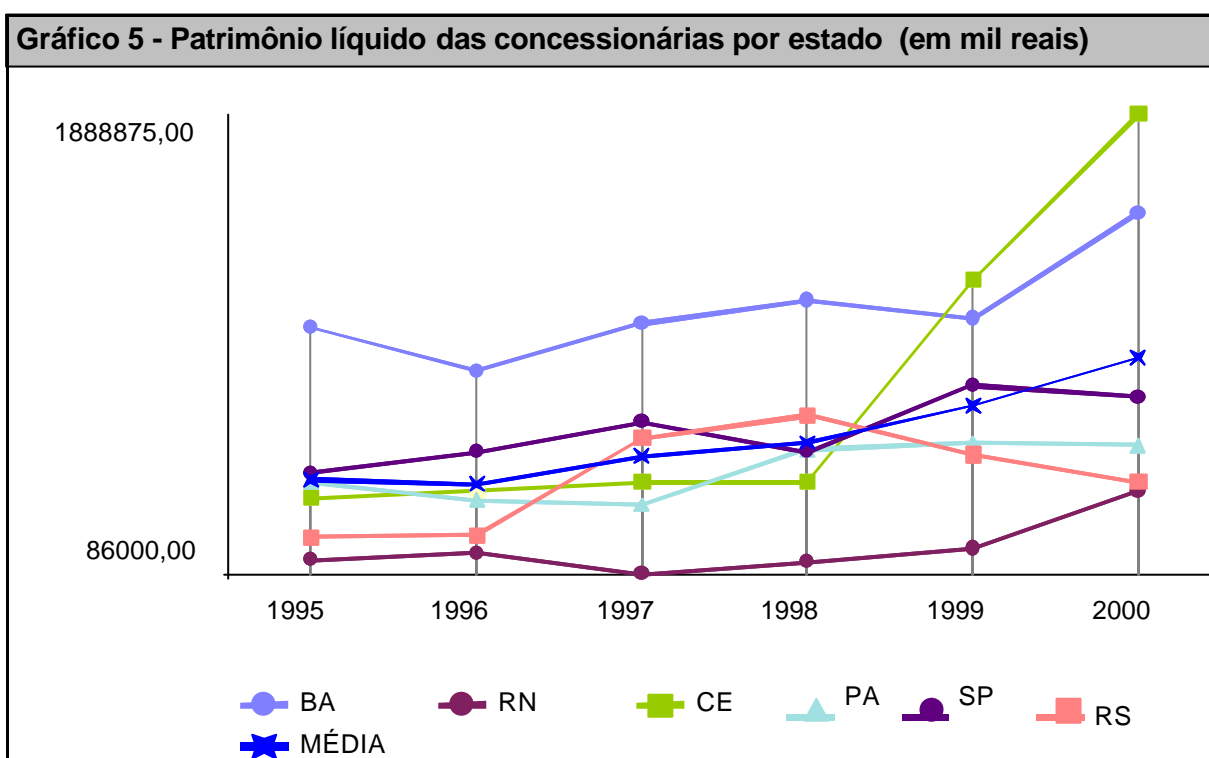
Fonte: Dados do apêndice 13.

Patrimônio Líquido

No apêndice 14, aparecem os valores do patrimônio líquido das concessionárias por estado e por ano.

No gráfico 5 a seguir, quando se verifica a evolução do patrimônio líquido das concessionárias, a concessionária da Bahia apresenta o maior patrimônio líquido entre 1995 e 1998 em média (média de R\$ 1.035.000.000,00). Em 1999 e 2000 a concessionária do Ceará teve a maior média do patrimônio líquido (média de R\$ 1.562.737.500,00). Em média, as concessionárias aumentaram seus patrimônios líquidos, começando com um valor médio de R\$ 451.370.500,00 em 1995 e chegando ao valor médio de R\$ 932.151.670,00 em 2000.

Portanto, descontando-se a inflação ano a ano, houve um aumento de 19,06% no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação acumulada do patrimônio líquido aconteceu no período entre 1998 e 2000, com a variação positiva de 12,49% e no período entre 1995 e 1998, antes da implantação das agências reguladoras, essa variação foi de + 6,57%. Os aumentos de patrimônio líquido são, em grande parte, ocasionados pelos processos de compra dessas empresas.



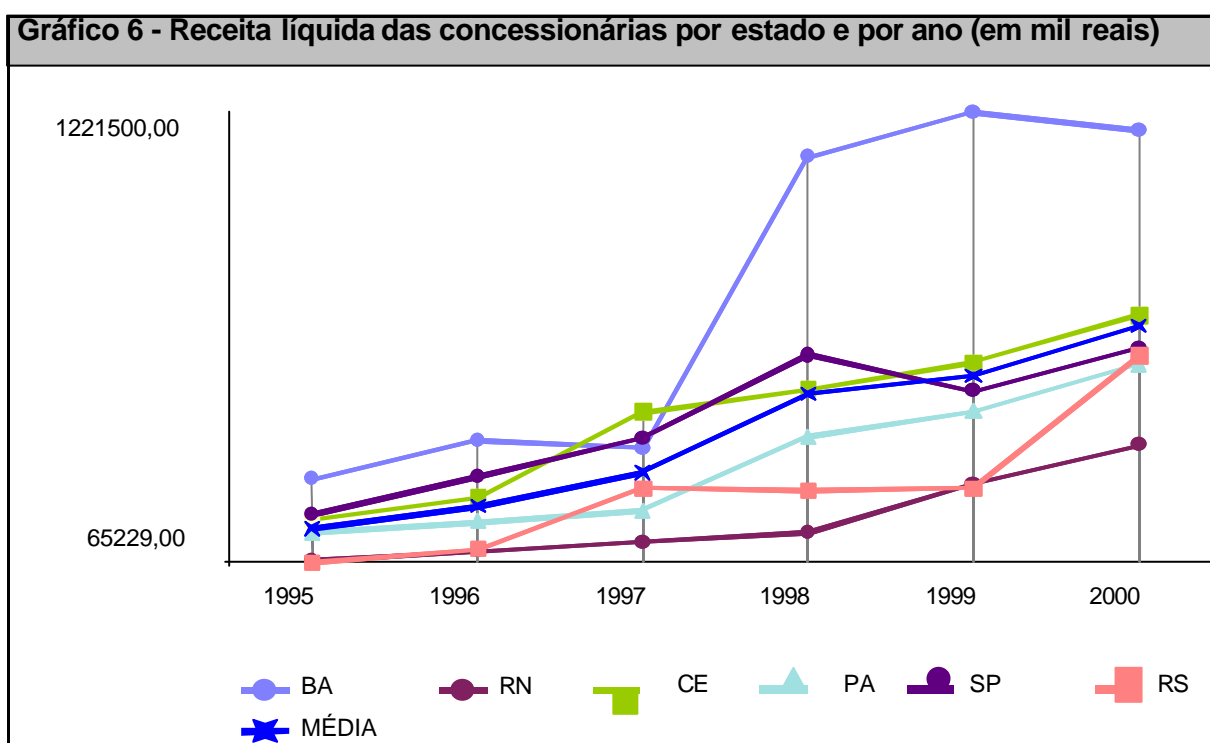
Fonte: Dados do apêndice 14.

Receita líquida operacional

No apêndice 15, aparecem os valores da receita líquida operacional das concessionárias por estado e por ano.

No gráfico 6 a seguir, quando se verifica a evolução da receita líquida operacional das concessionárias, a concessionária da Bahia apresenta a maior receita líquida nos anos de

1995 e 1996 e entre 1998 e 2000 (média de R\$ 750.598.330,00). Em 1997, a concessionária do Ceará teve a maior receita líquida média (média de R\$ 447.316.000,00). Em média, as concessionárias aumentaram suas receitas líquidas, começando com um valor médio de R\$ 149.875.330,00 em 1995 e chegando ao valor médio de R\$ 667.246.830,00 em 2000. Portanto, descontando-se a inflação ano a ano, houve um aumento de 78,84% no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação da receita líquida deu-se no período entre 1995 e 1998, com a variação positiva de 79,65% e, no período entre 1998 e 2000, após a implantação das agências reguladoras, essa variação foi negativa de 0,81%. Os picos de receita líquida referem-se ao aumento nas tarifas e ao aumento do número de consumidores.

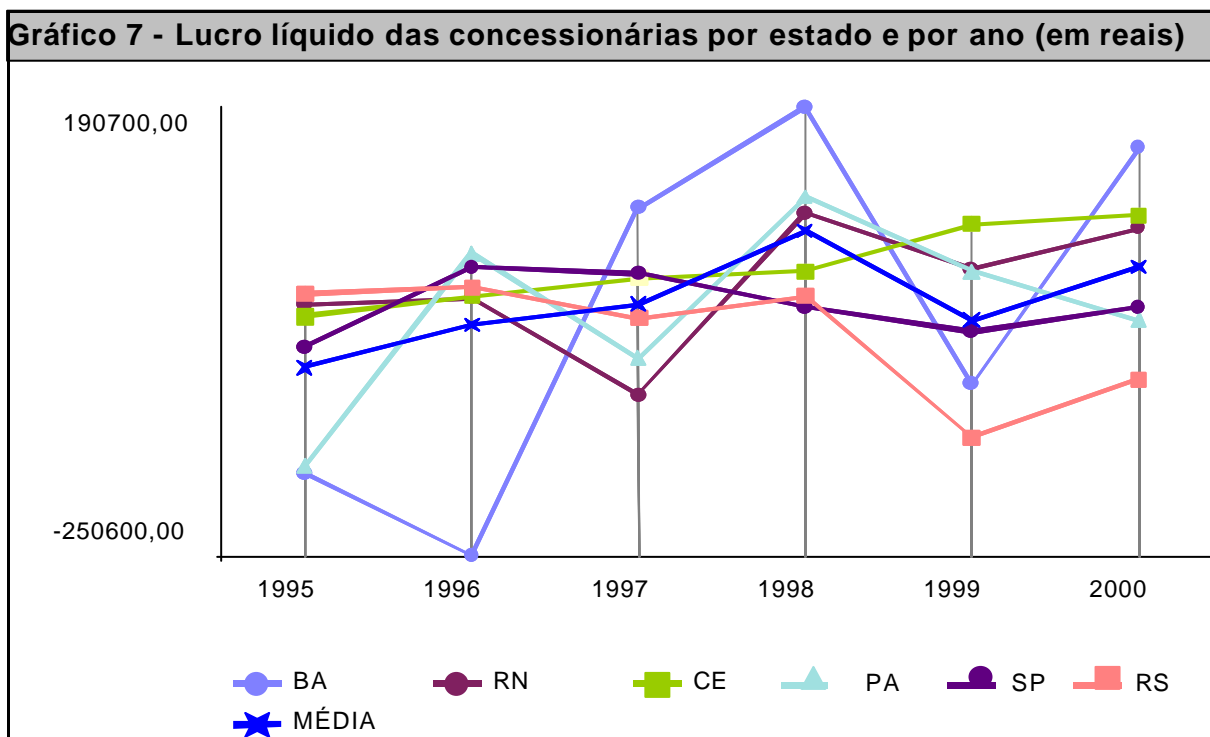


Fonte: Dados do apêndice 15.

Lucro líquido

No apêndice 16, aparecem os valores do lucro líquido das concessionárias por estado e por ano.

No gráfico 7 a seguir, quando se verifica a evolução do lucro líquido das concessionárias, as concessionárias do Rio Grande do Sul foram as únicas a apresentarem o lucro líquido positivo no ano de 1995 (média de R\$ 5.619.000,00). Em 1996, a concessionária do Pará teve o maior lucro líquido médio (média de R\$ 47.000.000,00). Em 1997, 1998 e 2000, a concessionária da Bahia apresentou a maior média de lucro líquido (1997 = R\$ 89.700.000,00, 1998 = R\$ 190.700.000 e 2000 = R\$ 150.700.000,00). Em 1999, a concessionária do Ceará apresentou a maior média de R\$ 74.896.000,00. Em média todas as concessionárias tiveram variações positivas, mas começaram com um prejuízo médio de R\$ 65.846.170,00 em 1995 e chegaram ao lucro líquido médio de R\$ 33.762.230,00 em 2000. Portanto, descontando-se a inflação ano a ano, houve um aumento de 514,01% do saldo líquido no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação do saldo líquido deu-se no período entre 1995 e 1998, com a variação positiva de 393,43% e, no período entre 1998 e 2000, essa variação foi de 120,58%. É necessário observar nesse momento que, embora o lucro líquido acumulado em média tenha aumentado, várias empresas apresentaram prejuízo no final dos exercícios. Contudo, todas elas diminuíram os seus prejuízos entre 1995 e 2000.

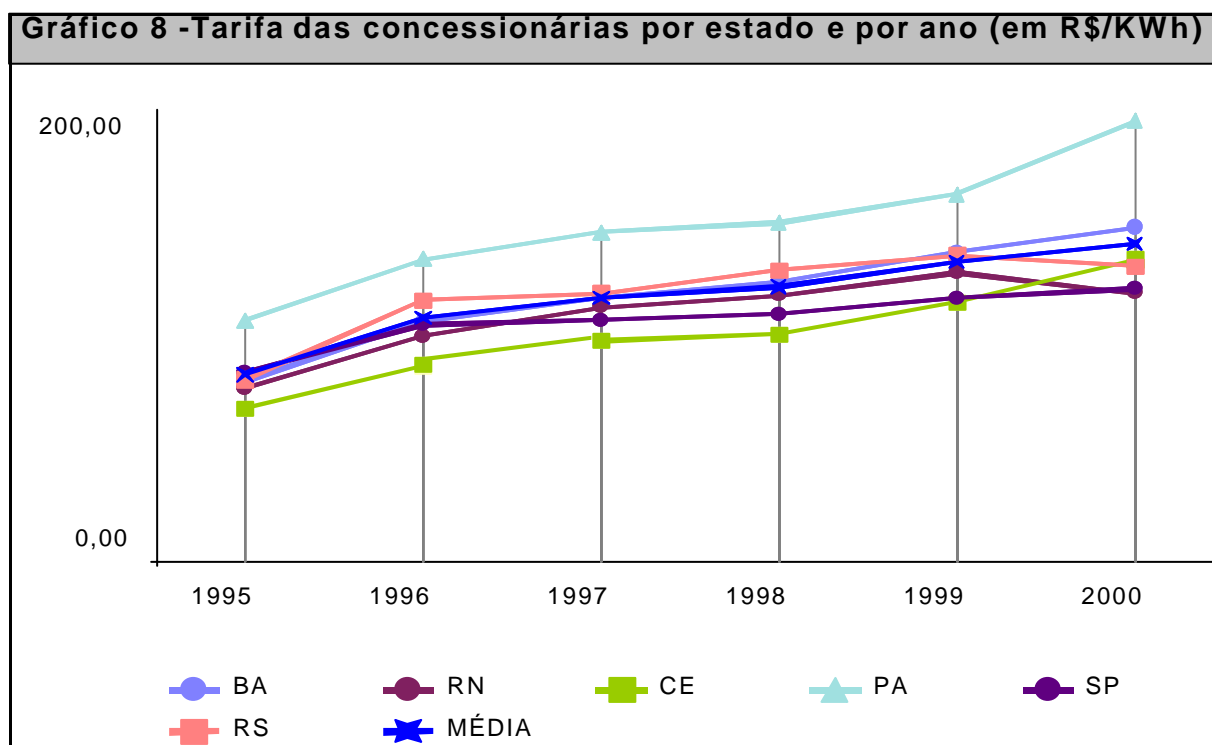


Fonte: Dados do apêndice 16.

Tarifa média de fornecimento

No apêndice 17, observam-se os valores da tarifa média de fornecimento de energia elétrica das concessionárias por estado e por ano.

No gráfico 8 a seguir, quando se verifica a evolução da tarifa média de fornecimento de energia elétrica das concessionárias, a concessionária do Pará apresenta a maior tarifa média em todos os anos analisados (média de R\$ 106,34 em 1995, chegando a uma média de R\$ 194,32 em 2000). Em média, as concessionárias aumentaram suas tarifas, começando com um valor médio de R\$ 82,38 em 1995 e chegando ao valor médio de R\$ 140,90 em 2000. Portanto, descontando-se a inflação ano a ano, houve um aumento de 3,30% no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação da tarifa média ocorreu no período entre 1995 e 1998, com a variação positiva de 17,13% e, no período entre 1998 e 2000, essa variação foi negativa de 13,83% (descontada a inflação).

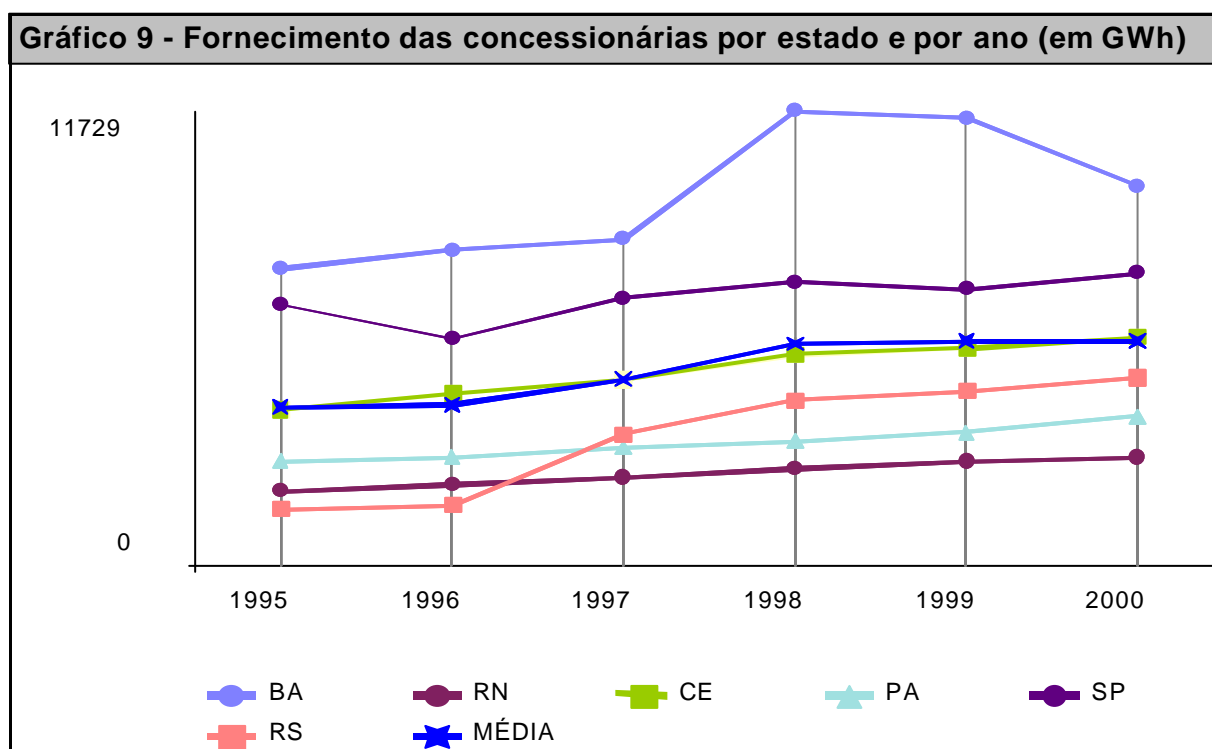


Fonte: Dados do apêndice 17.

Fornecimento em GWh

No apêndice 18, observam-se os valores do fornecimento de energia elétrica em Gwh das concessionárias por estado e por ano.

No gráfico 9 a seguir, quando se verifica a evolução do fornecimento de energia elétrica das concessionárias, a concessionária da Bahia apresenta o maior fornecimento de energia elétrica médio em todos os anos analisados (média de 7.653 Gwh em 1995, chegando a uma média de 9.766 Gwh em 2000). Em média, as concessionárias aumentaram seus fornecimentos de energia, começando com um valor médio de 4.058 GWh em 1995 e chegando ao valor médio de 5.770 GWh em 2000. Portanto, houve um aumento do fornecimento de 32,59% no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação do fornecimento ocorreu no período entre 1995 e 1998, com a variação positiva de 31,89% e, no período entre 1998 e 2000, essa variação foi de 0,7%. Os picos de fornecimento referem-se ao aumento do número de consumidores, geralmente, após a compra das empresas.

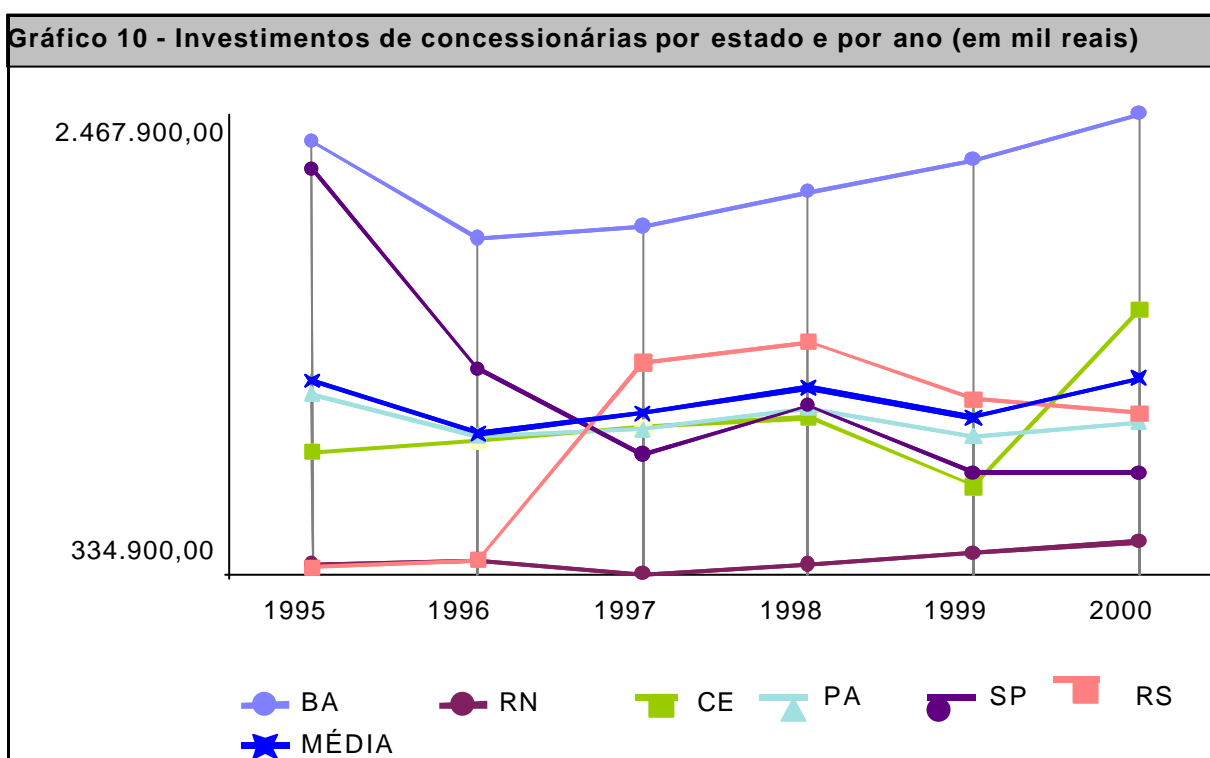


Fonte: Dados do apêndice 18.

Investimentos (ativo imobilizado em curso)

No apêndice 19, observam-se os valores dos investimentos (ou seja, foi considerado ali o valor do ativo imobilizado em curso) na distribuição de energia elétrica das concessionárias por estado e por ano.

No gráfico 10 a seguir, quando se verifica a evolução do ativo imobilizado em curso das concessionárias, a concessionária da Bahia apresenta os maiores valores médio em todos os anos analisados (média de R\$ 2.337.000.000,00 em 1995, chegando a uma média de R\$ 2.467.900.000,00 em 2000).



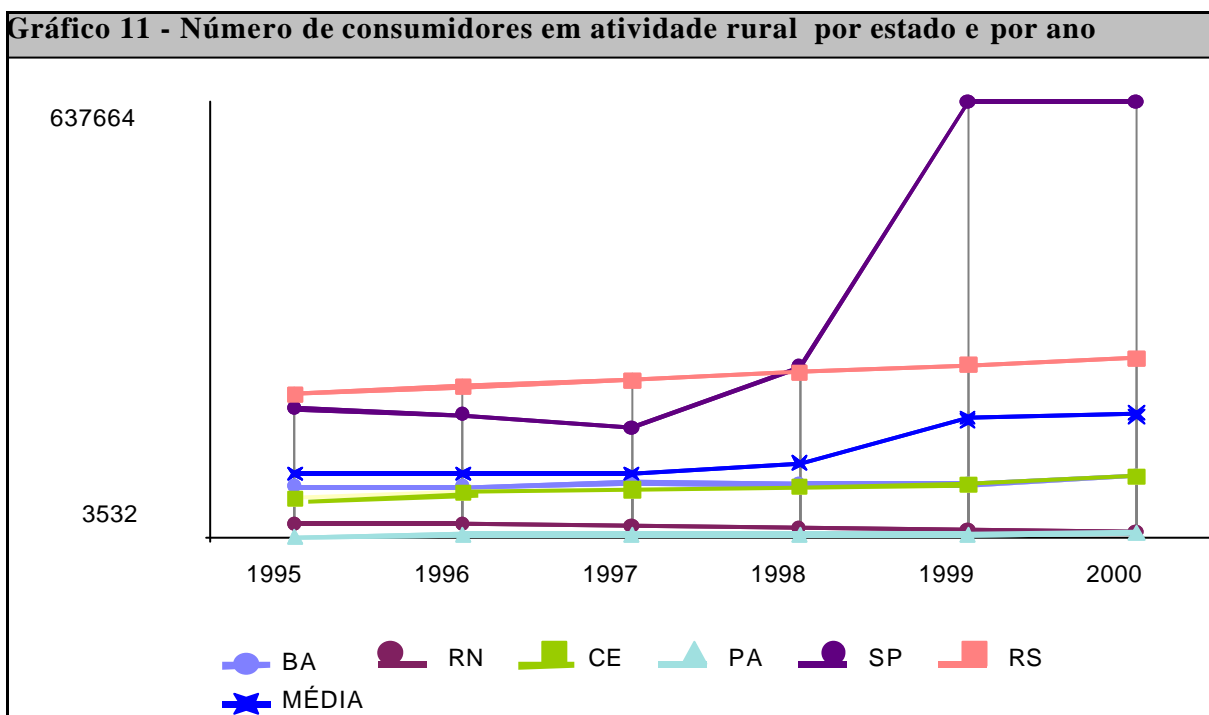
Fonte: Dados do apêndice 19.

Verificou-se ainda que, entre 1995 e 2000, em média, as concessionárias tiveram pequeno aumento de investimentos, mas apresentaram variações negativas durante o período analisado (média de R\$ 1.223.072.670,00 em 1995, chegando a uma média de R\$ 1.233.395.500,00 em 2000). Contudo, descontando-se a inflação ano a ano, houve uma diminuição do ativo imobilizado de 44,44% no período entre 1995 e 2000. Além disso, percebeu-se que a maior variação negativa do ativo imobilizado se deu no período entre 1998 e 2000, com a variação -24,96% e, no período entre 1995 e 1998, essa variação foi de -19,48%.

Número de consumidores em atividade rural

No apêndice 20, observam-se os valores do número de consumidores em atividade rural por estado e por ano.

No gráfico 11 a seguir, quando se verifica a evolução do número de consumidores em atividade rural das concessionárias, as concessionárias do Rio Grande do Sul apresentam o maior número de consumidores em atividade rural médio no período entre 1995 e 1997.



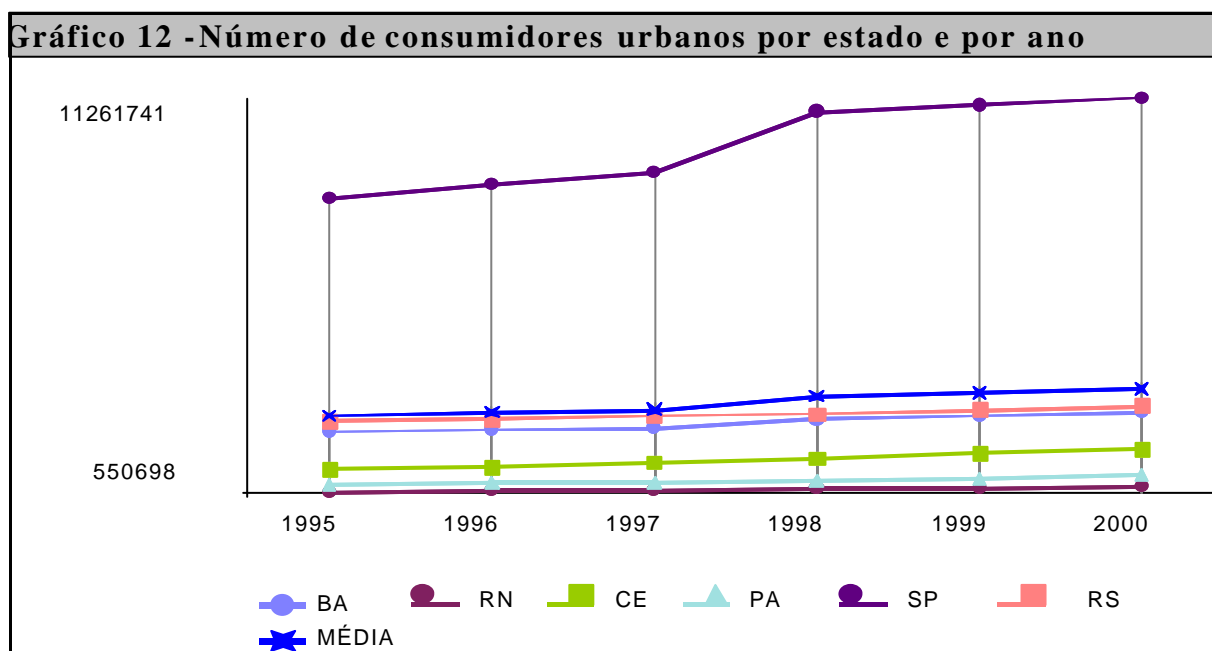
Fonte: Dados do apêndice 20.

Entre 1998 e 2000, São Paulo teve maior média de consumidores. Em média, os estados aumentaram o número de consumidores em atividade rural, começando com um valor médio de 92.884 consumidores em 1995 e chegando ao valor médio 181.645,67 em 2000. Portanto, houve um aumento do número de consumidores em atividade rural de 56,12% no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação do número de consumidores em atividade rural ocorreu no período entre 1998 e 2000, após a implantação das agências reguladoras, com a variação positiva de 39,93% e no período entre 1995 e 1998, essa variação foi de 16,19%.

Número de consumidores urbanos

No apêndice 21, observam-se os valores do número de consumidores urbanos por estado e por ano.

No gráfico 12 a seguir, quando se verifica a evolução do número de consumidores urbanos das concessionárias, as concessionárias de São Paulo apresentam o maior número de consumidores urbanos médio no período analisado (média de 8.509.960 consumidores em 1995, chegando a uma média de 11.261.741 consumidores em 2000). Em média, os estados aumentaram o número de consumidores urbanos, começando com um valor médio de 2.598.315 consumidores em 1995 e chegando ao valor médio 3.369.656 em 2000. Portanto, houve um aumento do número de consumidores urbanos de 25,04% no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação do número de consumidores urbanos ocorreu no período entre 1995 e 1998, com a variação positiva de 18,59% e, no período entre 1998 e 2000, após a implantação das agências reguladoras, essa variação foi de 6,45%.

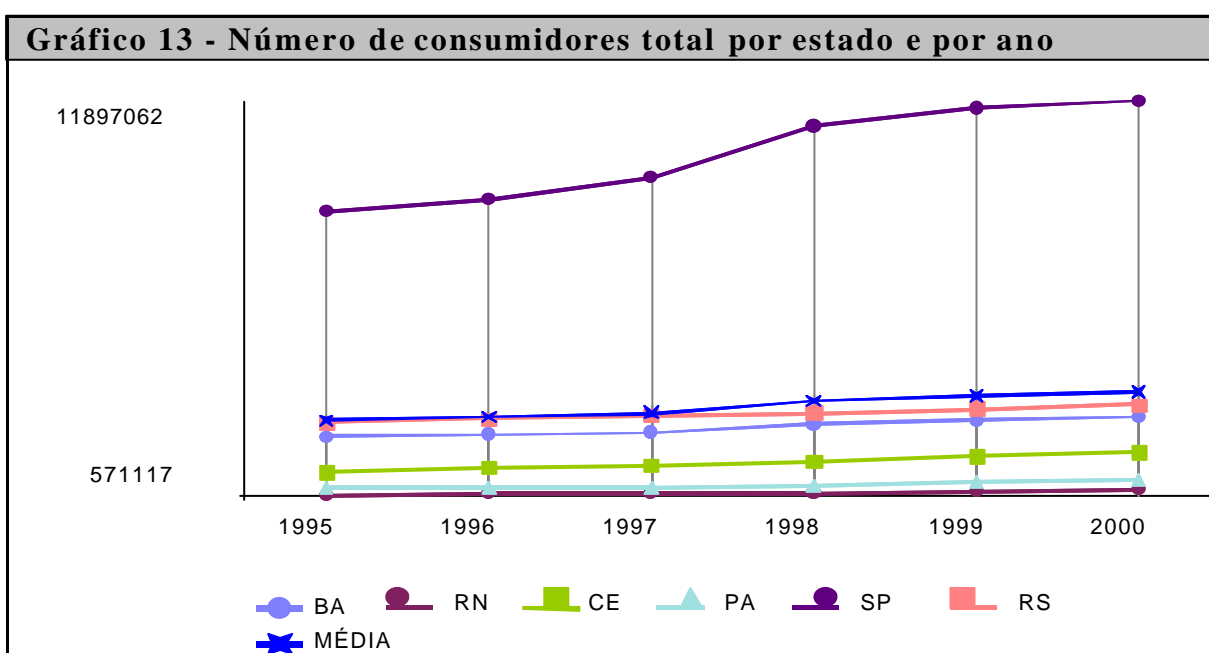


Fonte: Dados do apêndice 21.

Número de consumidores total

No apêndice 22, observam-se os valores do número de consumidores total por estado e por ano.

No gráfico 13 a seguir, quando se verifica a evolução do número de consumidores total das concessionárias, as concessionárias de São Paulo apresentam o maior número de consumidores total médio no período analisado (média de 8.697.598 consumidores em 1995, chegando a uma média de 11.897.062 consumidores em 2000). Em média, os estados aumentaram o número de consumidores total, começando com um valor médio de 2.691.199 consumidores em 1995 e chegando ao valor médio 3.548.209.33 em 2000. Portanto, houve um aumento do número de consumidores total de 39,52% no período entre 1995 e 2000. Contudo, percebeu-se que a maior variação do número de consumidores total se deu no período entre 1995 e 1998, com a variação positiva de 31,43% e, no período entre 1998 e 2000, após a implantação das agências reguladoras, essa variação foi de 8,09%. Os picos de aumento do número de consumidores referem-se ao aumento dos consumidores em atividade rural, em São Paulo, e diminuição dos consumidores em atividade rural, no Nordeste.



Fonte: Dados do apêndice 22.

Prestação de serviços terceirizados

Pode-se verificar no levantamento, conforme apêndice 23, que treze empresas terceirizaram seus serviços após 1998. Entre os principais serviços terceirizados estão: manutenção e distribuição de linhas, manutenção de redes energizadas, limpeza, obras, construção de redes, serviços de ligação, corte, cobrança, entrega de contas, área de informática, leitura de relógios, entrega de reavisos e call center.

Esse indicador também explica a diminuição do número de empregados das concessionárias, além de comprometerem a qualidade dos serviços da empresa para a responsabilidade de terceiros.

Investimentos em tecnologia para melhoria da qualidade

Todas as concessionárias, conforme as respostas dos entrevistados, investiram em tecnologia para melhoria da qualidade. Os principais investimentos, são: automatização e telecomando de subestações, tele-atendimento para redução do tempo médio de atendimento, aquisição de novos geradores, compra de medidores de postes, reforma de agências de atendimento, ampliação de subestações, investimento em monitoramento power quality, compra de softwares integrados de gestão, criação de gerência de negócios, desenvolvimento de corpo gerencial, gerenciamento geo-referenciado, substituição de sistema corporativo para SAP R/3, aquisição de veículos, melhorias de segurança e de condições de trabalho. Isto significa que embora as empresas tivessem variações negativas nos investimentos, principalmente no período anterior a criação das agências reguladoras, pelo menos parte dos investimentos foram direcionados para melhoria da qualidade.

Alteração de faturas de consumidores

A maioria dos respondentes afirmaram que houve alteração do formato das faturas aos consumidores, ou seja, dezessete empresas adotaram as alterações impostas pela ANEEL, após a implantação das agências reguladoras. As outras quatro empresas já haviam adotado tais medidas. Entre as principais alterações nas faturas, estão as inclusões de: consumo em KWh mensal, custo do KWh e telefone da ANEEL. Essas alterações são importantes, no sentido do consumidor conhecer mais a origem de seus gastos, os canais de reclamação e o despertar da noção de planejamento de consumo de energia elétrica.

Ampliação dos canais de reclamação

Constatou-se que dezenove empresas ampliaram seus canais de reclamação. Entre os principais canais ampliados, estão: o tele-atendimento, através de contratação de serviços de *call-center* (46,15%), convênio com agentes credenciados (23,07%), contratação de agentes próprios (17,94%), assessoria do poder concedente (7,69%) e internet (5,15%). Nota-se que os serviços de *call-center* são os mais procurados, devido à agilização dos serviços de informação, proporcionada por tais equipamentos, e pelo baixo custo operacional.

No geral, as características das concessionárias evidenciam que elas obtiveram melhores resultados financeiros, antes da implantação da ANEEL e das agências estaduais.

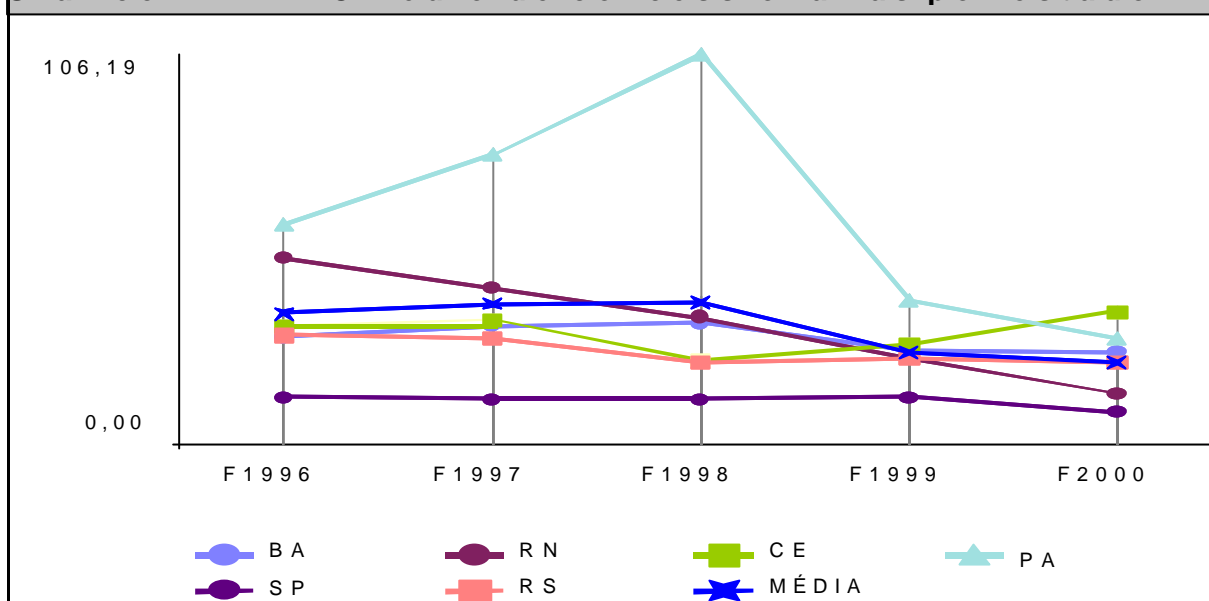
5.2.4 Características da qualidade dos serviços das concessionárias

Para mensurar a qualidade dos serviços de distribuição de energia, conforme Capelletto e Gastaldo (2000), existem indicadores tais como: a continuidade dos serviços, a qualidade comercial, a qualidade da onda de tensão e universalização de serviços.

a) Continuidade dos serviços

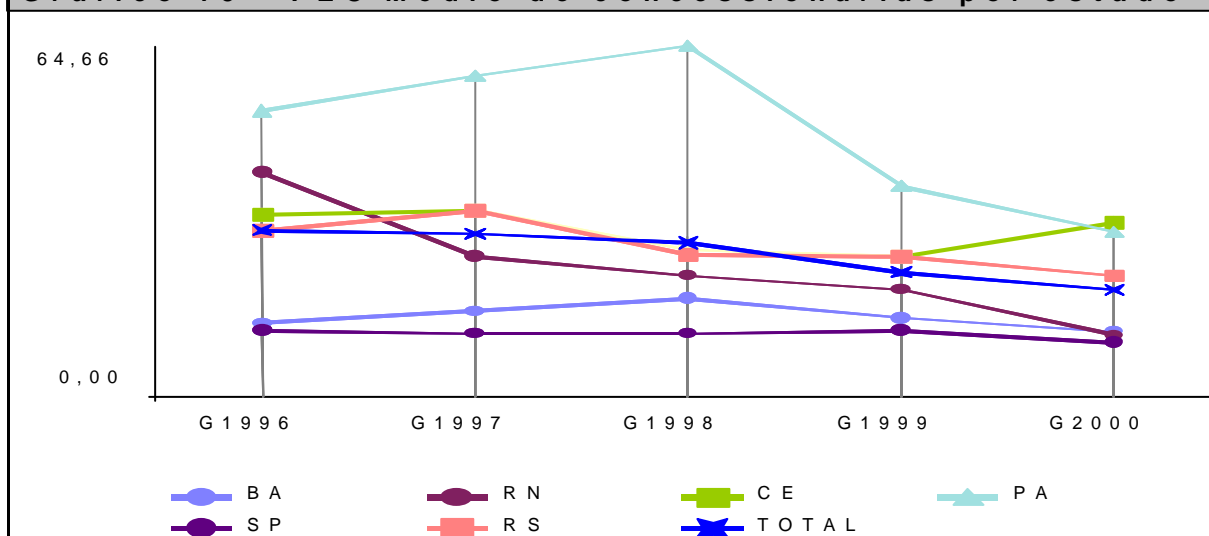
Esse conceito é vinculado à duração e frequência das interrupções no fornecimento de energia elétrica das concessionárias. Os indicadores mais tradicionais constantes nos contratos de concessão, de *caráter coletivo*, são o **DEC** e o **FEC**.

Conforme o gráfico 14 a seguir, as concessionárias, em média, conquistaram uma diminuição do DEC, principalmente após 1998 (quando implantada a ANEEL e, seguido, da implantação das agências reguladoras estaduais). De acordo com o apêndice 26, entre 1996 e 1998 a média elevou-se de 35,36 para 38,27 horas de interrupção por consumidor por ano. Após 1998, as concessionárias baixaram seus escores e os estados que ficaram abaixo da média foram: São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte.

Gráfico 14 - DEC Médio de concessionárias por estado

Fonte: Dados do apêndice 26. Os dados sobre DEC entre os anos 1990 e 1995 não são precisos, e, portanto, não foram incluídos na pesquisa.

Conforme o gráfico 15 abaixo, as concessionárias, em média, conquistaram uma diminuição do FEC, principalmente após 1998 (na implantação da ANEEL e, seguido, da implantação das agências reguladoras estaduais). De acordo com o apêndice 27, entre 1996 e 1998 a média do FEC diminuiu de 30,54 para 28,18 interrupções por consumidor por ano. Após 1998, as concessionárias que baixaram seus escores e ficaram abaixo da média foram: São Paulo, Bahia e Rio Grande do Norte.

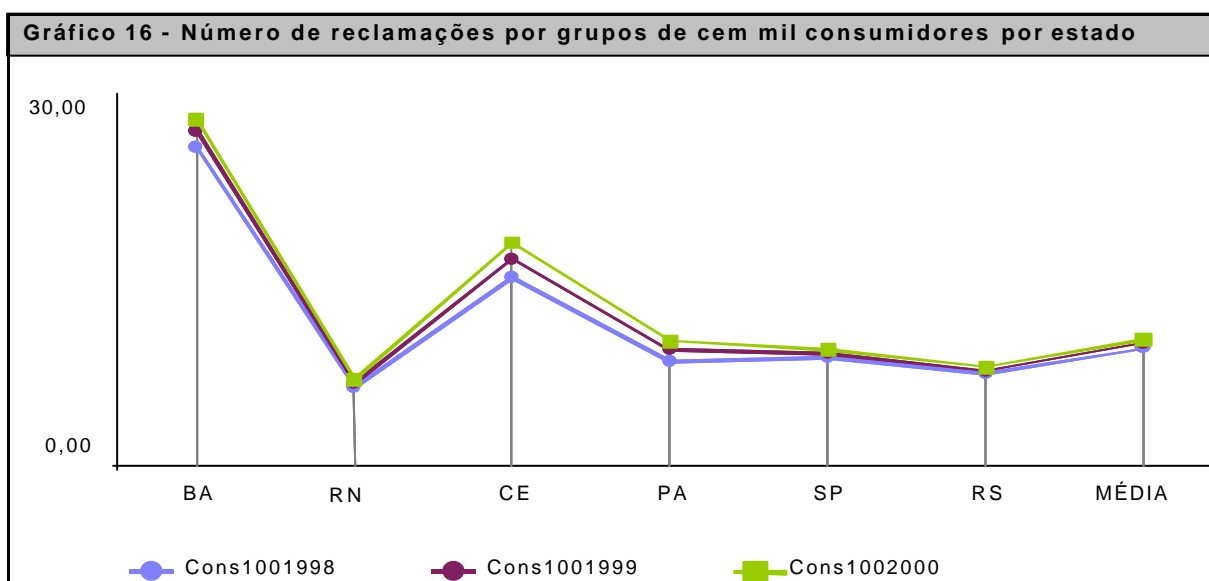
Gráfico 15 - FEC Médio de concessionárias por estado

Fonte: Dados do apêndice 27. Os dados sobre FEC entre os anos 1990 e 1995 não são precisos, e, portanto, não foram incluídos na pesquisa.

b) Qualidade comercial

Conceito vinculado à obrigatoriedade de garantir a defesa dos consumidores nas suas relações com as empresas concessionárias de energia elétrica, incluindo-se alguns aspectos de natureza técnica do atendimento. Alguns dos indicadores comerciais atualmente constantes dos contratos de concessão, *de caráter coletivo*, são: **TRC** (número de reclamações de consumidores por grupo de 100 mil consumidores) e **PRTR** (percentual de reclamações de queda de tensão).

Conforme o gráfico 16 abaixo, os estados que ficaram com escores abaixo da média de reclamações por grupos de cem mil consumidores foram: Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Pará. Ainda observa-se no levantamento que houve um aumento desse indicador nos três anos analisados entre os seis estados: média 1998 = 9,33, média 1999 = 9,83 e média 2000 = 10,14.



Fonte: Valores calculados a partir do apêndice 10.

Como se pode observar no apêndice 28, as reclamações por tipo de solicitação do ano 2000 (o único ano em que todas as agências têm esses dados disponíveis), a maior média de reclamações se encontra na taxa de iluminação pública incluída na fatura; isto se deve a um processo que está em trâmite para fins de decisão judicial sobre a bi-tributação ou não,

incidente na renda dos baianos. Um indicador que preocupa os reguladores no Pará e no Rio Grande do Sul é o número de reclamações de valores errados nas faturas de consumidores. Também no Pará, uma particularidade da concessionária CELPA, que adotou o sistema de medição em postes que também tem causado alguns transtornos aos consumidores, com referência à medição. No Rio Grande do Sul, problemas de nível de tensão fora do programado ocupa o maior número de reclamações em relação às outras agências. Também, aparecem problemas de medição, no Rio Grande do Norte, quando os reclamantes consideram seu consumo elevado.

c) Qualidade da onda de tensão

Conceito vinculado às perturbações na onda de tensão, envolvendo os níveis de tensão na rede, os "ocos de tensão" (afundamentos), as distorções provocadas por harmônicas (tensão senoidal cuja frequência é um múltiplo da frequência de 60 hertz), os microcortes, os flickers (efeito associado à impressão de instabilidade da sensação visual provocado por variações rápidas de tensão que se repetem com determinada frequência), etc.

Segundo levantamento realizado no Brasil (ver apêndice 28), os estados que apresentam problemas importantes na variação de tensão e que estão acima da média (5,60% das reclamações) são: Rio Grande do Norte (10,31%) e Rio Grande do Sul (18,55%).

d) Universalização dos serviços

Constam dos contratos de concessão os indicadores de universalização dos serviços de energia elétrica na área urbana e na área rural. No entanto, a única variável que pode ser estudada no ano 2000 é o número de domicílios dividido pelo número de consumidores. Nos outros anos não existem dados disponíveis, apenas estimativas.

Conforme levantamento realizado, e o resultado do quadro 10 a seguir: os estados que apresentam problemas de universalização são os da Bahia e Pará.

Quadro 10 – Número de domicílios/ Número de consumidores	
Estados	*Número de domicílios 2000 / **Número de consumidores 2000
Bahia	0,8779
Rio Grande do Norte	1,0242
Ceará	1,0215
Pará	0,7627
São Paulo	1,1479
Rio Grande do Sul	1,0276

Fonte: * Dados extraídos do Censo demográfico IBGE 2000.

** Dados extraídos de relatórios de atividades das concessionárias de cada estado.

5.2.5 Resultado de correlações entre as variáveis independentes e dependente

Na avaliação de três anos de atividades das agências, embora com pouco período de tempo, é possível observar que houve impactos positivos na *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias*. Percebe-se que nos anos anteriores a 1998 (antes da implantação das agências reguladoras), os índices de qualidade eram mais baixos. Mas somente a simples troca de organização e de regimentação desses órgãos não explicam as variações positivas dos indicadores. E, por outro lado, os investimentos das concessionárias não justificam plenamente tais variações. Este trabalho buscou na essência dos conceitos de controle e de qualidade de serviços, seus principais desdobramentos e propôs uma metodologia quantitativa, para observar seus diferentes níveis e correlações nas organizações estudadas.

Primeiramente, foi realizada a análise fatorial (ver apêndice 30) para determinar as relações quantitativas entre as variáveis e ordená-las de acordo com os fatores causais. Entre os fatores causais verificou-se que os indicadores das agências reguladoras: número de empregados, receita líquida e número de determinações/recomendações poderiam explicar até 31% das variações explicadas do DEC e FEC. E em até 23,5% das variações explicadas do número de consumidores.

As correlações feitas entre os indicadores das agências estaduais e suas concessionárias (ver apêndice 31), também permitiram verificar que existe uma correlação

moderada negativa entre indicadores DEC e FEC e o indicador número de determinações e recomendações por empregado da agência, ou seja, à medida que aumenta suas atividades operacionais das agências (tanto em termos de receita como em número de determinações e recomendações), o DEC e o FEC diminuem (o índice de correlação entre esses indicadores corresponde a -0,62 para o DEC e -0,46 para o FEC).

Com relação à universalização dos serviços de distribuição de energia elétrica no Brasil, à medida que aumenta o número de determinações e recomendações por empregado da agência, aumenta também o número de consumidores total (o índice de correlação entre esses indicadores corresponde a +0,67 para a universalização dos serviços).

De acordo com observações da regressão múltipla realizada (apêndice 32), pode-se afirmar que as variações da receita líquida/empregado da agência, refletem em até 23% da variação do FEC. As variações do número de determinações e recomendações/empregado da agência explicam em até 27% da variação do FEC.

As variações da receita líquida/empregado da agência refletem em até 32% da variação do DEC. As variações das determinações e recomendações/empregado da agência explicam em até 55% da variação do DEC.

Portanto, as demais explicações para variação do DEC e do FEC, podem ser pertencentes às *características organizacionais das concessionárias*, entre elas os próprios investimentos realizados.

5.3 INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Os resultados positivos de correlações existentes entre indicadores das variáveis independentes *autonomia das agências reguladoras* e seus *sistemas de controle* e a variável dependente *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias*, possibilitam a interpretação dos dados em função da fundamentação teórica incluída nesse trabalho.

Primeiramente, verifica-se, em cada variável analisada, os indicadores que contribuíram para as correlações existentes, confirmando ou refutando estudos de vários autores.

Posteriormente, dividiu-se esta interpretação em dois tipos de análise: a análise organizacional, utilizando-se a teoria da escolha estratégica e a análise institucional, baseada na teoria do agente-principal.

A teoria da escolha estratégica serve para analisar o comportamento entre reguladores e regulados que explica as correlações existentes entre os indicadores de controle e a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

A análise institucional, baseada na teoria do agente-principal, é usada para explicar as respostas dos regulados (agente) às ações dos reguladores (principal) no processo regulatório.

5.3.1 As variáveis analisadas

a) autonomia das agências reguladoras

Baseando-se nos indicadores, utilizados neste trabalho, que caracterizam a *autonomia das agências reguladoras*, as análises dessa variável também foram divididas, conforme o tipo de autonomia estudado: autonomia administrativa, financeira e funcional das agências.

Com relação a autonomia administrativa, de acordo com as características das agências, permite-se evidenciar que elas apresentam autonomia administrativa relativa. De acordo com a análise de cada variável que compõe a autonomia administrativa, pode-se observar o porquê dessa evidência.

a) *vinculação das agências à estrutura organizacional do Estado*: observou-se que somente a AGERGS/RS tem uma estrutura desvinculada da administração direta do Estado.

b) *estatutos das Agências*: (ver quadro 8), somente a agência ARCE/CE possui autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional, sendo que duas das agências não possuem autonomia administrativa.

c) *nomeação dos dirigentes*: com exceção da agência AGERGS/RS, os dirigentes das agências são aprovados ou nomeados pelo Governador. Essa interferência política dos governantes contraria os princípios de autonomia defendidos por Majone (1999) e Peci e Cavalcanti (2000) que explicam a autonomia de gestão pela ausência de subordinação hierárquica das agências aos governantes.

d) *existência de restrições à qualificação na nomeação dos diretores*: embora a maioria das agências possuam estas restrições, elas tendem a ser repassadas às exigências de concursos técnicos. À medida que ingressam técnicos concursados para exercer cargos de direção e as agências adotam medidas de qualificação pessoal interna, as nomeações tenderão a ter uma escolha de caráter mais técnico.

e) *mandatos dos dirigentes*: na maioria das agências eles são fixos e coincidentes com o mandato do Superintendente ou Presidente da agência, e que por sua vez, são coincidentes com mandato dos Governadores. Essa última característica, embora tenha um caráter jurídico, diminui a autonomia das agências, devido ao fato de estarem coincidindo com mandatos partidários, conforme já alertava Ramos (1996).

f) *número de empregados*: a autonomia administrativa é relativa também em relação aos seus empregados. Embora o número de empregados das agências tenha aumentado, nem todos os concursos foram realizados até 2000 e, ao mesmo tempo, as agências têm aumentado sua produção e diversificado suas atividades. Essas atividades não dizem respeito somente ao setor elétrico, mas a outras funções de controle e fiscalização em outros setores. Este fato, fez com que muitas delas começassem a descentralizar suas atividades para empresas do setor privado que fazem as fiscalizações.

Diante dessas características da autonomia administrativa, torna-se evidente que a autonomia da agência pode estar comprometida com os poderes do Estado e do mercado. Essa constatação comprova a existência de margem para a captura do órgão regulador pelos agentes, conforme pregara Smith e Shin (apud VILLELA e MACIEL, 1999), Capeletto (2000) e Figueiredo (2000).

Com relação à autonomia financeira das agências, verifica-se que as agências CSPE/SP, ARCE/CE e AGERBA/BA são aquelas que apresentaram maior média de receita líquida. Como a composição da receita é vinculada ao fundo especial da ANEEL, dotação

orçamentária do Governo do Estado e taxa de fiscalização, isto permitiu às agências elevarem suas receitas à medida que efetuavam suas fiscalizações nas concessionárias. Durante o período analisado a receita líquida média aumentou, tornando-se um importante fator de autonomia, visto que com a receita elevada foi possível contratar estagiários, fazer concurso, melhorar o sistema de informática interno e, em muitas delas, contratar serviços de call-center.

Além disso, foi possível constatar que as multas não foram muito utilizadas pelas agências e quando o foram, as concessionárias recorreram à justiça para não pagá-las. Conforme apêndice 7, as agências aumentaram em média 60% a sua receita líquida após suas criações.

Com relação à receita líquida por empregado, percebeu-se que ela aumentou mais em função do menor aumento do número de empregados (47%) contra 82,76% de aumento da receita. Portanto, a autonomia financeira foi importante para implantar as estratégias de controle, conforme já afirmavam Ramos (1996) e Bajay (2000). Majone (1999) explica que esse aumento da receita pode ter sido barganhado pelas agências já que as respectivas assembleias legislativas não tem noção exata dos gastos de uma agência. Mas nessa pesquisa, não se comprovou tal fato.

Os resultados da análise da autonomia financeira, fazem entender que devido a esse tipo de autonomia das agências foi possível implantar sistemas de controle mais eficientes nas agências. Com a implantação dos sistemas de controle do tipo call center, fiscalizações terceirizadas, planejamento de indicadores e de fiscalizações foi possível a cada agência diminuir seus custos operacionais (para fiscalizações, por exemplo) e com isso influenciar positivamente nas finanças das agências.

A autonomia funcional das agências foi analisada a partir da independência para deliberar sobre notificações, determinações, recomendações e pareceres nas suas áreas de atuação. Essas deliberações, colocadas a cargo de profissionais que são responsáveis pela fiscalização e ouvidoria, possibilitou a agilização dos serviços internos. Verificou-se que essas deliberações têm diminuído em função das respostas positivas das concessionárias, ou seja, à medida que certas determinações e recomendações foram sendo obedecidas pelas concessionárias, os novos problemas de mesmo conteúdo surgidos na prestação de serviços tendem a diminuir. Também, salienta-se que a terceirização de serviços de fiscalização, em

muitos casos, possibilitou a agilização dos serviços internos das agências, o que viabilizou o incremento de atividades de controle em outros setores de prestação de serviços.

No início das atividades de emissão de determinações e recomendações, o processo foi muito conturbado em função dos poucos empregados nas agências em relação à demanda de serviços. Com isso, percebeu-se um pequeno aumento do número de determinações e recomendações por empregado, mesmo porque o número de empregados aumentou em 47% e a média de determinações e recomendações tiveram um aumento de 27,51% de 1999 para 2000 (ver apêndice 9).

Também, para explicar o aumento das atividades operacionais da agência, à medida que as agências começaram a divulgar os direitos dos usuários através de “cartilhas”, “sites de internet” e “Projetos Educativos”, também houve aumento da procura da população pelos serviços prestados pelas agências. Esse fato fez aumentar o número de reclamações de consumidores em cerca de 1800% entre 1998 e 2000 (ver apêndice 9).

b) Sistemas de controle encontrado nas agências

É necessário destacar aqui que, entre 1995 e 1998, portanto antes da criação das agências reguladoras, as concessionárias não tiveram nenhum tipo de controle pelo DNAEE para medir eficácia e eficiência dos seus serviços prestados.

Os indicadores que serviram para medir as variantes do sistema de controle das agências foram sugeridos por Lavacek (1994). Mas para analisar esses indicadores foram utilizadas as classificações sugeridas por Gomes e Salas (1997) sobre os tipos de controle organizacionais. Constatou-se que a CSPE/SP e a AGERGS/RS possuem mais concessionárias para fiscalizar, fazem menos visitas anuais às concessionárias e também se utilizam de menos técnicos da própria agência para acompanhar a fiscalização. Para aumentar as suas atividades operacionais, essas agências têm se utilizado como principal estratégia a da combinação dos sistemas de indicadores e amostragem para realizar suas fiscalizações pontuais. Essas agências também estabeleceram sistemas de planejamento diferenciado para fiscalização, sendo que a CSPE/SP tem uma forma mais intensa desse planejamento com ênfase nos planos trimestrais para desenvolvimento de suas incursões fiscalizatórias.

As agências que possuem sistemas de controle mais descentralizados apresentam departamentalizações horizontais e características organizacionais diferenciadas das demais. A formatação dessas estruturas está de acordo com o que propunha Demeestère (2002) sobre a construção de soluções que sejam bem adaptadas ao local e as atividades específicas do fiscalizador.

De acordo com o quadro 9 e o apêndice 12, pode-se perceber que as agências ARCON/PA, CSPE/SP e AGERGS/RS têm estruturas mais descentralizadas em função da delegação de responsabilidades para os grupos técnico e/ou comercial, as Ouvidorias ou Diretorias Executivas. Essas agências apresentam, ainda, uma predominância do sistema de controle matricial e com departamentalização horizontal, principalmente no caso da CSPE/SP e da AGERGS/RS, que possuem mais de uma concessionária sob seu controle.

Após implantação da ANEEL e das agências reguladoras estaduais, a performance das concessionárias foi retraída, em função do controle exercido pelas agências sobre as tarifas e na cobrança por mais investimentos e manutenção da rede. Com a intensificação e rigor das fiscalizações no início da atuação das agências, observou-se uma certa fragilização no relacionamento entre os agentes reguladores e as empresas fiscalizadas. À medida que as empresas começaram a absorver as práticas de controle adotadas pelas agências, esse relacionamento passa a ser menos tenso.

Sobre o controle das agências por parte da sociedade, Farias e Ribeiro (2002) chamam atenção que a maioria da população ainda não conhece os meios necessários para a solução dos problemas dos serviços públicos concedidos. Foi o que se constatou também na área de energia elétrica. Pelo número de ocorrências de reclamações por agência e por ano (gráfico 2 e apêndice 9), percebe-se o número muito baixo de reclamações, até o ano 2000, em relação ao tamanho da população atendida com energia elétrica. Portanto, a maioria dos consumidores não tinha conhecimento do novo aparato institucional, criado no setor elétrico, para atendê-la. Essas distorções, observadas no número de reclamações, afasta o equilíbrio necessário entre as necessidades dos consumidores e a prestação dos serviços das concessionárias, conforme pontuam os autores.

Outra constatação é a de que, embora houvesse nas agências, possibilidades para resolver recursos administrativos, advindos pelas empresas insatisfeitas com decisões da agência, observou-se que muitas empresas entraram com recursos judiciais na justiça comum,

retardando o pagamento de multas. Levy e Spiller (1996) já chamavam atenção para esse assunto, visto que a credibilidade do processo regulatório depende das instituições políticas e sociais onde está inserido.

c) Características organizacionais das concessionárias

Assim como no trabalho de Mintzberg (1983), percebeu-se nitidamente o impacto das ações das agências nas *características organizacionais das concessionárias*, após a implantação da ANEEL e das agências estaduais. Não somente a autonomia das agências e seus sistemas de controle impactaram nas características organizacionais das concessionárias, mas outros fatores do *ambiente externo*, contribuíram para as alterações no ambiente interno dessas empresas, tais como:

- a dependência de financiamentos de bancos de desenvolvimento e de bancos estatais, e a dependência de autorização da ANEEL para ampliar seus mercados, definiram as limitações de investimentos das concessionárias em seus territórios de atuação.
- a responsabilidade social exigida pelas agências, possibilitou às concessionárias atenderem projetos sociais e aumentarem a quantidade de consumidores, através de novas ligações. As faturas de consumidores foram modificadas, tornando mais transparente a prestação de serviços, e também ampliaram seus canais de reclamação, principalmente através de tele-atendimento;

Com relação ao *ambiente interno*: em média as concessionárias diminuíram o número de empregados (-63,16%) no período entre 1995 e 2000. A receita líquida aumentou em 79,65% entre 1995 e 1998, devido ao aumento da tarifa (17,13%), ao aumento do número de consumidores (31,43%) e aumento do fornecimento de energia (31,89%) no mesmo período.

Em função da diminuição do custo com pessoal, da variação negativa dos investimentos e da pouca variação do patrimônio líquido, principalmente no período entre 1995 e 1998, o lucro líquido teve um aumento médio de 393,43% no mesmo período. Embora o lucro líquido acumulado em média tenha aumentado, várias empresas apresentaram prejuízo no final dos exercícios. Contudo, todas elas diminuíram os seus prejuízos até o ano 2000.

Além disso, a maioria dos respondentes afirmaram ter terceirizado parte de seus serviços e também ter investido em tecnologias para melhoria da qualidade. Segundo os respondentes o processo de terceirização nas empresas permitiu maior agilização dos serviços e interferiu de maneira positiva na qualidade dos serviços prestados.

d) Qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias

Os indicadores analisados sobre a *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias* estão sugeridas no trabalho de Capelletto e Gastaldo (2000). Constatou-se, no período entre 1995 e 2000, uma variação negativa dos investimentos das concessionárias (-44,44%), mas a qualidade dos serviços, cujos principais indicadores são o DEC (-38,24%) e o FEC (-41,49%), aumentou no mesmo período. O comportamento desses indicadores das concessionárias, nesse período, pode ser explicado pela atenção dos seus dirigentes voltada ao saneamento das dívidas, causadas pelos constantes saldos negativos (prejuízos financeiros) acontecidos no período entre 1995 e 1998. No período entre 1998 e 2000, a qualidade dos serviços teve melhores resultados, pelo direcionamento dos investimentos em tecnologias para melhoria da qualidade, em consequência da atuação das agências reguladoras.

Quanto à qualidade comercial verificou-se que no ano 2000, os estados da Bahia e Ceará ficaram acima da média de reclamações por grupos de cem mil consumidores por estado. E entre as principais reclamações estão os valores errados lançados na fatura e também a taxa de iluminação pública incluída na fatura.

As perturbações ocorridas aos consumidores por quedas no nível de tensão continuam baixas (apenas 5,60% das reclamações).

Conforme confrontação dos dados das concessionárias e dados do IBGE, verifica-se que os estados da Bahia e Pará estão com problemas de universalização dos serviços.

No quadro 11 a seguir e de acordo com as regras para pontuação no apêndice 29, aparecem os resultados da pontuação da *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias*. Observa-se que, entre os escores com maior pontuação, ficaram acima da média os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Bahia.

Quadro 11 – Pontuação para medir o nível da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias						
Concessionárias Indicadores de qualidade	BAHIA	RIO GRANDE DO NORTE	CEARÁ	PARÁ	SÃO PAULO	RIO GRANDE DO SUL
a) DEC	3	4	2	1	6	5
b) FEC	5	4	2	1	6	3
c) Número de reclamações por grupos de cem mil consumidores por estado	1	2	1	2	2	2
d) Reclamações de queda de tensão	2	1	-	2	2	1
e) Reclamações de danos elétricos	2	1	-	2	1	1
f) Universalização de serviços	2	4	3	1	6	5
Somatório (ítems 'a' a 'f')	15	16	08	09	23	17
Média 14,66	Acima da média	Acima da média	Abaixo da média	Abaixo da média	Acima da média	Acima da média

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, conforme convenções abaixo.

Classificação: acima da média = maior qualidade
abaixo da média = menor qualidade

Todos os saldos positivos em torno da qualidade dos serviços, principalmente no período após a implantação da ANEEL e das agências estaduais devem-se à colaboração dos agentes no cumprimento dos contratos de concessão assinados entre as concessionárias e as agências reguladoras, bem como no atendimento das determinações e recomendações autuadas pelos reguladores. Conforto (1997) também chega a esta conclusão, pois acha que os contratos são instrumentos que podem superar a estagnação burocrática e incorporar a noção de qualidade aos meios e aos fins.

Contudo, é necessário salientar que os valores reais do DEC e do FEC continuam altos se compararmos com os mesmos indicadores no âmbito internacional. Além disso, as reclamações dos consumidores, que são imprescindíveis para a melhoria da qualidade, ainda são poucas em relação ao número de consumidores. Em relação à questão da universalização,

as concessionárias têm dificuldades em aumentar suas ligações devido a problemas climáticos, de renda da população ou de acesso à população. De qualquer forma, é possível perceber que houve aumentos significativos na qualidade de serviços prestados pelas concessionárias.

5.3.2 Análise organizacional: utilizando a escolha estratégica

Entre os modelos de análise organizacionais estudados neste trabalho, observa-se que as discussões giram em torno das questões do tipo e ambiente onde se dá o comportamento organizacional. Utilizando-se a escolha estratégica, como foi tratada na seção 4.1, parte dos autores desse tipo de análise defendem a idéia da relação existente entre as estruturas organizacionais e as estratégias nas organizações (veja também na mesma seção o modelo de VAN DE VEN e ASTLEY, 1981). Com base nessa proposição, procura-se observar nos sistemas de controle das agências, as principais estratégias que definiram a estrutura de controle das agências sobre as concessionárias, bem como seus ganhos de eficiência.

Como foi visto anteriormente, as agências estaduais CSPE/SP e AGERGS/RS utilizam o planejamento trimestral ou anual para acompanhamento dos indicadores de qualidade, por regiões. A definição das fiscalizações técnica ou comercial depende da demanda de reclamações providas da ouvidoria da agência, e para efetuarem as incursões fiscalizatórias específicas ou pontuais utilizam-se de serviços de empresa terceirizada.

O desenvolvimento dessas estratégias de planejamento e de fiscalizações dependeu da construção de um aparato organizacional, fruto do aumento da receita das agências e que propiciou a presença nas agências de ouvidorias dotadas de call-center's e atendimento personalizado ao público, de fiscalizações terceirizadas, de qualificação profissional e de desenvolvimento de atividades desconcentradas e ao mesmo tempo coordenadas com eficiência.

Tanto a agência CSPE/SP, quanto a AGERGS/RS possuem estruturas mais descentralizadas em função da responsabilidade delegada para os grupos técnico e/ou comercial, as ouvidorias ou diretorias executivas. Essas agências apresentam, ainda, uma predominância do sistema de controle matricial, com departamentalização horizontal, o que

possibilita a agilidade das rotinas dentro da agência. Desde a entrada da reclamação até a solução do problema para o usuário do sistema, pode-se observar os trâmites do processo para tomada de decisão e ao mesmo tempo, com o acompanhamento do setor de planejamento de fiscalizações. As direções técnicas e comerciais, por se envolverem com controle matricial, podem interagir processos de reclamações por concessionária e por região-problemática.

A eficácia da regulação dependeu das estratégias utilizadas pelas agências para identificação dos problemas e das soluções delineadas nas suas recomendações e determinações. Assim, os resultados das correlações entre as variações das determinações e recomendações e o aumento da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias são explicados pela estratégia de controle adotadas pelas agências para estabelecer controles mais eficientes, comprovando as teses de Giddens (1989) e Child (1997) de que as estruturas de controle foram definidas pelas estratégias adotadas pelos reguladores.

Com a ajuda do estudo de Cook et al. (1983), pôde-se perceber que a intensidade da regulação provocava uma resposta organizacional nas concessionárias; em conseqüência, o desempenho das organizações se alterava. Neste trabalho, relaciona-se o impacto dos indicadores de controle na *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias*. Portanto, é possível constatar que a intensidade da regulação (nesse caso, número de determinações e recomendações) teve respostas no nível organizacional das concessionárias e, em conseqüência, na qualidade dos serviços prestados. Esse resultado vem de encontro com as idéias de Mintzberg (1983), nas quais observam que os fenômenos organizacionais são explicados a partir das interações da organização com o seu ambiente externo.

Os resultados desse estudo de caso vem ao encontro das teses de Chandler (1962), Giddens (1989), Javidan e Reschenthaler (1990), Child (1997) e Majone (1999), ou seja, as estruturas das organizações dependem das estratégias desenvolvidas por elas próprias. Portanto, no caso das estruturas das agências, dependeu-se das estratégias de controle para regular o mercado de distribuição de energia elétrica.

5.3.3 Análise institucional: utilizando a teoria do agente-principal

De acordo com a classificação de Boyer (1999) e aceitando a proposta de Santana e Oliveira (1999) e Fleury (2001), a teoria do agente-principal (veja discussão na seção 4.2)

foi escolhida para buscar explicações sobre os resultados na qualidade dos serviços, observando os aspectos de busca de eficiência e coordenação de ações locais. Parte-se, aqui, da idéia de que os regulados tendem a dar uma resposta positiva ou negativa às ações dos reguladores, dependendo do macroambiente institucional onde estão inseridos.

Partindo do pressuposto que o problema do agente-principal (VICKERS e YARROW, 1988) é que, tanto o principal (agências reguladoras) quanto o agente (concessionárias) têm objetivos diferentes, e que o principal tenta estabelecer incentivos para que o agente cumpra seus objetivos de prestação de serviços, buscar-se-á agora analisar os objetivos de cada um (agente e principal) e depois seus mecanismos de colaboração ou de atrito.

Portanto, a interpretação dos dados, através da análise institucional dar-se-á, primeiramente, com a análise dos princípios de eficácia do ente regulador. Após, é observado o cumprimento dos objetivos propostos pelos regulados nos seus contratos de fornecimento de energia elétrica. Finalizando-se, são abordados os aspectos institucionais que propiciaram as relações entre reguladores e regulados.

Conforme Gray (1995), existem princípios que respaldam a eficácia do ente regulador no desempenho de sua função e que serão analisados de acordo com os dados empíricos deste trabalho:

a) *independência*: conforme já foi descrito na análise organizacional, as agências reguladoras apresentaram autonomias administrativas relativas, conforme criticaram Peci e Cavalcanti (2000) e Moura (2002), principalmente, pela interferência dos partidos nas nomeações de dirigentes; por suas estruturas estarem vinculadas às secretarias de Governo Estaduais; e pelos mandatos fixos e coincidentes com a saída dos Governadores.

b) *incentivos para uma operação eficiente*: as agências reguladoras adotaram, para fins de competição comparativa, o sistema de preço máximo, ou seja, as concessionárias tinham limites tarifários, baseados no preço máximo, estabelecidos nos contratos de concessão. As agências reguladoras, por adotarem esse sistema, tiveram que estabelecer padrões claros de qualidade de serviços e fazê-los vigorar rigorosamente durante a auditoria das entidades reguladas e através de uma severa atenção às reivindicações registradas pelos consumidores. Isto já havia sido alertado por Viscusi (1997) e Brown (1998);

c) *controle por resultados*: as agências reguladoras tiveram que centrar suas ações de controle sobre as metas e parâmetros estabelecidos pela ANEEL. Constatou-se que as principais estratégias de controle adotadas pelas agências utilizaram combinação de sistemas de indicadores e amostragem para realizar suas fiscalizações pontuais. As agências também utilizaram serviços de empresa terceirizada e estabeleceram sistemas de planejamento diferenciado para fiscalização. As que mais obtiveram sucesso adotaram uma forma mais intensa desse planejamento, com ênfase em planos trimestrais para desenvolvimento de suas incursões fiscalizatórias. As estratégias adotadas serviram para aperfeiçoar o sistema de recomendações e determinações e, em consequência, aumentaram a eficiência das agências;

d) *tarifas que espelhem os custos reais*: a fim de garantir a política de preço máximo e preços justos, o contrato de concessão permite que a concessionária reconheça que as tarifas estabelecidas de preço máximo são suficientes para a adequada prestação de serviços concedidos e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da empresa, na data de assinatura do contrato. Além disso, as agências estabelecem as regras para reajuste e revisão de tarifas e faculta à concessionária cobrar tarifas inferiores às estabelecidas;

e) *transparência*: as agências são dotadas em sua estrutura de canais para a manifestação das reivindicações dos cidadãos. Isto veio atender às normas de descentralização dos serviços da ANEEL. Para divulgar os direitos dos usuários, a pesquisa nos mostra que a maioria das agências utilizam “cartilhas”, “sites de internet” e “Projetos Educativos”;

f) *legitimidade*: conforme o que foi descrito no apêndice 2 deste trabalho, todas as agências possuem um conselho consultivo em suas estruturas. No entanto, a participação da sociedade ainda não está evidenciada. Os autores Campos et al. (2000), Martinand (1995) e Farias e Ribeiro (2002) criticam o modelo regulatório aplicado às empresas de energia elétrica brasileira devido à falta de um equilíbrio de poder entre os reguladores, as empresas reguladas, o governo e a sociedade. Esse desequilíbrio foi causado não só pelo processo de privatização ter sido iniciado anteriormente à criação da ANEEL e das agências estaduais, mas também da própria implantação dessa instituição.

Portanto, do ponto de vista de eficácia, as agências reguladoras tiveram problemas de autonomia e de legitimidade nas suas instituições. Embora, operacionalmente, as agências reguladoras tiveram êxito no desenvolvimento da qualidade as diferenças de equilíbrio de

poder no processo regulatório deixam dúvidas sobre os resultados alcançados e os principais beneficiários do sistema.

Diante da análise desses princípios das agências, qual foi o comportamento dos regulados com relação aos seus objetivos propostos?

Conforme (ANEEL, 1998), na maioria dos contratos, as concessionárias obrigam-se a adotar, quanto à prestação de serviços, uma série de objetivos que serão analisados a seguir conforme os resultados empíricos deste trabalho. Com base nesses objetivos é possível identificar a eficácia ou não dos regulados.

a) *tecnologia adequada*: conforme levantamento realizado por entrevista e em relatórios de atividades, todas as concessionárias investiram em tecnologia para melhoria da qualidade. Para Conforto (1997), um ponto interessante é que o sistema de controle das agências é feito com base no resultado dos serviços e não na sua confecção. Este sistema de controle é adotado para não inibir a busca de novas tecnologias para a confecção do produto;

b) *níveis de continuidade*: conforme o gráfico 14 e 15 e apêndices 25 e 26, as concessionárias, em média, conquistaram uma diminuição do DEC e do FEC, principalmente após 1998 (após a criação da ANEEL e seguido da implantação das agências reguladoras estaduais). Conforme levantamento realizado, o DEC diminuiu 45,94% e o FEC diminuiu 33,67% no período entre 1998 e 2000. Conforme avaliação da própria ANEEL estes aumentos de qualidade na continuidade dos serviços foi muito significativo;

c) *modicidade das tarifas*: em média todas as concessionárias aumentaram suas tarifas, mas descontando-se a inflação ano a ano, após a implantação das agências reguladoras, essa variação foi negativa de 13,83%. Portanto, as concessionárias cumpriram os contratos e assumiram os reajustes legais;

d) *estabelecer investimentos*: no apêndice 19 e no gráfico, quando se verifica a evolução do ativo imobilizado em curso das concessionárias, verificou-se que, entre 1998 e 2000, em média, as concessionárias permaneceram estáveis quanto a seus investimentos. Contudo, percebeu-se que ao descontar a inflação, houve uma variação negativa do ativo imobilizado de -19,48%, nesse período. Embora tenha uma variação negativa dos investimentos, eles foram direcionados para aquisição de tecnologias para melhoria da qualidade, conforme respostas dos entrevistados.

e) *ampliar o número de consumidores atendidos*: quando confrontamos os dados dos apêndices 21 – número de consumidores total e 22 – população total, segundo o IBGE –, verifica-se que o número médio de consumidores teve um aumento superior à variação média da população total (média líquida de + 7,95%). Contudo, o estado do Ceará, foi o único em que o aumento dos consumidores foi menor em relação ao aumento da população, em cerca de – 9,69%. Portanto, a maioria das concessionárias observou o critério de universalização dos serviços.

Evidentemente, que embora as concessionárias em média conseguiram atingir os seus objetivos e metas propostas nos contratos de concessão, existem realidades regionais diferenciadas, do ponto de vista sócio-econômico-político da população, que requerem tarifas, coberturas e qualidade de serviços também diferenciadas. Enquanto que em média as concessionárias conseguiram conquistar variações positivas nos níveis de universalização dos serviços, nos estados do Pará e Ceará, por dificuldades de renda e de acesso aos consumidores, não se conseguiu atingir os níveis desejados de universalização.

Mas, se as agências reguladoras apresentaram falhas na constituição de suas autonomias e da legitimidade nos seus processos, como elas puderam exercer influência na qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias?

Quanto às agências, do ponto de vista institucional, embora com dificuldades de autonomia e legitimidade nos seus processos regulatórios, a existência dos contratos e o cumprimento dos regulados às determinações e recomendações exigidas pelos reguladores propiciaram aumentar os níveis de qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

Foi possível identificar a preocupação das concessionárias, de acordo com as respostas dos entrevistados e relatórios de atividades, em atenderem a projetos sociais; alterarem o formato das faturas aos consumidores com a inclusão de: consumo em KWh mensal, custo do KWh e telefone da ANEEL; e ampliarem seus canais de reclamação, após a implantação da ANEEL e das agências estaduais.

A partir da constatação de que os contratos, entre agências e concessionárias, tornaram-se importantes instrumentos para os reguladores garantirem a melhoria na qualidade dos serviços, corrobora-se o trabalho de Jann e Reichard (2002) ao identificarem nos contratos as melhores práticas na modernização do Estado. Mas para Perrow (apud GUIMARÃES e MENDES, 1998), a estrutura formal de uma organização, seus objetivos e

propósitos oficiais, produtos e serviços produzidos não são suficientes para explicar o seu comportamento. Este está fortemente associado às relações existentes entre grupos informais e aos conflitos entre grupos. Conforme já foi dito, a ruptura da liberdade concedida às concessionárias antes da implantação da ANEEL e das agências estaduais, fez com que os reguladores fossem mais rigorosos no início de suas atuações, desequilibrando o relacionamento entre reguladores e regulados. Segundo os entrevistados, à medida em que as interações foram se concretizando e reconhecidas as limitações e responsabilidades de cada um, os obstáculos de relacionamento foram sendo superados por ambos os grupos.

E por outro lado, a sociedade no tocante a participação na fiscalização dos serviços públicos e da atuação das agências reguladoras ficou praticamente alienada em todo o processo, conforme observado pelo número de reclamações registradas nas agências. Esse processo precisa ser revertido, conforme alertam Peci e Cavalcanti (2000), Queiróz (2001) e Fleury (2001), para que consolide a legitimidade das ações das agências.

Vários autores alertaram sobre a possível captura do regulador como Sappington (1991), Kay e Vickers (apud BORENSTEIN et al., 1999), Santana e Oliveira (1999), mas conforme o que se verifica nesse trabalho, os reguladores, do ponto de vista operacional, cumpriram o seu dever. Mas em termos institucionais, as agências (embora legalmente amparadas por decisão do Supremo Tribunal Federal) podem sofrer subordinação hierárquica, na nomeação de seus dirigentes, enquanto não resolver seus problemas de autonomia e de legitimidade.

Uma outra constatação importante é a de que as multas foram pouco usadas nesse processo e nesse período, o que reforça a idéia de que os reguladores optaram pela mediação técnica para solucionar problemas entre os serviços de concessionárias e os consumidores. Isto vem de encontro com as conclusões de Heber (2000), salientando que a coordenação de interesses contraditórios e formação de consenso, depende muito mais da capacidade política em articular o compromisso social em torno de objetivos, do que simplesmente do recurso à sanção.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu refletir sobre as relações entre a *autonomia das agências reguladoras*, os seus *sistemas de controle* e a *qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias*, no sistema regulatório da distribuição de energia elétrica no Brasil.

As transformações do cenário brasileiro, apontadas neste trabalho, abrangeram aspectos da reforma do Estado e do Novo Gerencialismo que contribuíram para o entendimento da nova gestão dos serviços públicos.

Após a análise de estudos de vários autores, atentos ao desenvolvimento de estudos sobre o comportamento organizacional no micro e macroambientes e da teoria institucional, propôs-se observar o sistema regulatório instaurado no mercados de serviços públicos de distribuição de energia elétrica concedidos pelo Estado e sua contribuição para a melhoria da qualidade nesses serviços.

Apresentado um estudo de caso sobre as possíveis relações entre reguladores e regulados, tendo como referência seis estados brasileiros, pretendeu-se, aqui, comprovar a seguinte hipótese: *a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias depende dos tipos de autonomia e dos tipos de sistema de controle implantados nas agências reguladoras.*

Diante dos resultados das correlações entre variáveis independentes e dependente, concluiu-se que a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias depende da autonomia financeira das agências e dos seus sistemas de controle sobre as concessionárias.

É importante destacar que, a partir das análises de correlações e regressão múltipla, realizadas no estudo de caso, entre as variáveis independentes e dependente, identificou-se que as variações na receita líquida por empregado da agência e as variações do número de determinações e recomendações por empregado da agência podem explicar, em média, até 27% da variação do FEC; explicam em até 55% da variação do DEC; e, ainda, em até 23,5% das variações do número de consumidores. Portanto, as demais explicações para variação do DEC, FEC e do número de consumidores podem pertencer às variações das *características organizacionais das concessionárias*, entre elas os próprios investimentos realizados.

Com relação às características das concessionárias, durante o período compreendido entre 1995 e 1998, a maior parte delas aumentou seus patrimônios, tarifas, receitas, lucro líquido e diminuiu seus custos com mão-de-obra, principalmente, após o processo de privatização e antes da criação das agências reguladoras. Após a atuação das agências nacional e estaduais as características organizacionais das concessionárias foram modificadas em função da necessidade de investimentos e de melhoria na qualidade dos serviços prestados, advinda pelo processo de regulação instaurado. Os resultados positivos da atuação das agências em termos de controle econômico-financeiro, de tarifas e de qualidade de serviços, ficou evidente, no período entre 1998 e 2000.

Entre os indicadores de autonomia das agências, somente os da autonomia financeira puderam influenciar na qualidade dos serviços das concessionárias. O papel das receitas das agências foi importante para montar o sistema de monitoramento das concessionárias, tanto para adquirir materiais e equipamentos necessários para atender o cidadão e realizar incursões fiscalizatórias, quanto para evitar a captura dos reguladores por meio de qualificação profissional e pagamento de salários diferenciados do setor público. O aumento da receita, em muitas agências, permitiu o aumento dos investimentos em serviços de atendimento ao cidadão, bem como na terceirização de atividades de fiscalização. Esses investimentos propiciaram maior integração com a sociedade, obtendo-se um saldo maior de reclamações por parte dos usuários e de atividades fiscalizatórias por parte da agência. O desenvolvimento dessas atividades permitiu o aperfeiçoamento de planos mais ajustados para fins de controle das concessionárias.

Do ponto de vista da teoria da escolha estratégica, pode-se evidenciar que as estratégias de controle foram fundamentais para a consolidação dos sistemas de controle implantados nas agências.

As principais estratégias de controle das agências, baseadas em fiscalizações periódicas, com planejamento voltado às reivindicações dos usuários, propiciaram o desenvolvimento de estruturas de controle mais adequadas ao ambiente regulatório. Essas estruturas permitiram aperfeiçoar as determinações e recomendações às concessionárias, tornando-as mais precisas e objetivas. Em resposta aos reguladores, as concessionárias direcionaram seus investimentos para melhoria da qualidade, à medida que os regulados cumpriam os contratos e procedimentos propostos pelos reguladores. As relações entre as atividades operacionais de reguladores e regulados, possibilitaram correções mais eficientes nos serviços de distribuição de energia elétrica e, por conseguinte, as diminuições do FEC e do DEC ajudaram a explicar os resultados positivos na qualidade dos serviços, no período analisado. Essas relações entre sistemas de controle das agências e respostas dos regulados, também influenciaram no aumento da população atendida pela rede de distribuição e, portanto, contribuíram para a universalização dos serviços de energia elétrica, na maioria dos estados estudados.

Mas as estruturas de controle, se diferenciaram de agência para agência, devido às suas características de autonomia e de sistemas de controle adotados, assim como os resultados na qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias foram diferentes. Em face disso, propôs-se identificar aqueles sistemas de controle, estabelecidos pelas agências reguladoras, que mais influenciaram no atendimento da qualidade dos serviços públicos prestados pelas concessionárias. Conforme o estudo de caso apresentado, pôde-se constatar que nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, as concessionárias apresentaram melhores resultados na qualidade de serviços prestados e, ao mesmo tempo, as suas agências reguladoras (CSPE/SP e AGERGS/RS) apresentaram maior descentralização dos sistemas de controle. Em termos de sistema de controle, essas agências abrangem maior número de concessionárias a serem controladas por cada agência. Elas exploram mais as fiscalizações pontuais, utilizam menos empregados para esse fim e apresentam índices médios de produção de determinações e recomendações superiores às demais agências. A CSPE/SP, por exemplo, apresentou maior número de reclamações atendidas em relação às demais agências. Além disso, para fins de controle técnico e comercial, essas agências utilizam a combinação dos sistemas de amostra e por indicadores para determinação dos locais a serem fiscalizados. Com

relação ao seu sistema de controle, apresentam estruturas mais descentralizadas, em função da responsabilidade delegada para os grupos técnico e/ou comercial, as Ouvidorias ou Diretorias Executivas. Essas agências apresentam ainda, uma predominância do sistema de controle matricial, com ênfase na departamentalização horizontal. Essas agências utilizam o planejamento anual ou trimestral por regiões, e acompanham os indicadores de qualidade através da demanda da Ouvidoria, e para isso utilizam serviços de empresas terceirizadas, que realizam incursões fiscalizatórias específicas ou pontuais. Embora algumas agências tenham apresentado desconcentração de decisões internas com departamentalização horizontal e um sistema matricial de controle, as agências reguladoras da Bahia, do Rio Grande Norte e do Ceará têm apresentado uma estrutura mais centralizada, em função da existência do tipo de estrutura organizacional tradicional encontrada nas organizações públicas de seus estados.

Do ponto de vista institucional, a teoria do agente-principal possibilitou a análise da eficácia no sistema regulatório de distribuição de energia elétrica. As conclusões dessa análise permitem afirmar que devido a existência de autonomia relativa nas agências e falta de legitimidade no processo regulatório, chegou-se em parte no atingimento da eficácia do sistema regulatório.

Os problemas de interferências de governantes na implantação do aparato regulatório e da nomeação de dirigentes das agências, o nepotismo partidário e as falhas do sistema judiciário brasileiro colocaram em risco a autonomia das agências reguladoras no Brasil. Por outro lado, a falta de conhecimento da população sobre o sistema regulatório e, em consequência, a pouca participação do usuário e da sociedade nos processos reivindicatórios não legitimou as decisões no sistema regulatório.

Pôde-se ainda verificar que a não utilização de multas por parte dos reguladores e a pouca participação dos consumidores no sistema de ouvidoria constituíram fatores determinantes de uma regulação mais branda, quando comparada com outros modelos, que necessitam de processos decisórios mais complexos e rigorosos.

Não obstante o cumprimento dos contratos e das exigências dos reguladores fosse garantido pelas relações entre reguladores e regulados, essas relações foram perturbadas no início das fiscalizações nas concessionárias, devido à adaptação dos regulados às novas normas e procedimentos estabelecidos pela ANEEL. À medida que as interações entre agente-principal foram se concretizando e as concessionárias percebendo as limitações e

responsabilidades dos reguladores, bem como de seus sistemas de controle, o sistema regulatório teve um novo equilíbrio de poderes.

Os contratos continuam sendo um instrumento inovador, condicionado por responsabilidades mútuas e que necessariamente gera prestação de contas entre operadores, usuários e reguladores, mas eles não asseguram por si próprios a eficácia do sistema.

Embora as ações dos reguladores influenciaram na variação positiva dos indicadores de qualidade das concessionárias e conseguiram atenuar as variações crescentes das tarifas após a atuação das agências, os resultados encontrados nesse trabalho mostram que a capacitação técnica e política dos reguladores e suas experiências no setor elétrico, possibilitaram a definição de estratégias, de estruturas de controle e de consolidação das relações com os regulados. Nessas condições, pode-se dizer que a qualidade dos reguladores foi a peça chave para o alcance do equilíbrio de poder entre reguladores e regulados. Sem essa qualidade, os reguladores não teriam a credibilidade necessária para fazer com que as empresas reguladas atendessem às correções necessárias para manutenção e investimento na rede de distribuição.

O fato dessas agências, hoje, conquistarem objetivos, assegurar a qualidade, obter equilíbrio de poderes nas relações entre reguladores e regulados, isso não garantirá sucessos futuros das agências reguladoras na regulação da distribuição de energia elétrica. Como a distribuição de energia elétrica depende do desempenho dos setores de transmissão, da geração e do sistema de monitoramento de energia elétrica, qualquer interferência no ambiente interno ou externo pode acarretar modificações na credibilidade do sistema e, com isso, interromper os ganhos institucionais da coordenação local. Por outro lado, é imprescindível estimular a participação da sociedade nos conselhos representativos das agências, nas campanhas de pressão e nas instâncias de atendimento ao consumidor para enfrentar as estratégias de captura das agências.

Do ponto de vista de reforma do Estado, este trabalho nos mostrou que a nova gestão dos serviços públicos no Estado regulador, baseada na concepção das agências orientadas para resultados e com características de sistemas de controle descentralizados e regionalizados, obtiveram eficiência para a evolução da qualidade dos serviços, no período analisado. Contudo, percebeu-se que as perdas de eficácia do sistema regulatório no Brasil, especificamente, na distribuição de energia elétrica, se devem a falta de autonomia e de legitimidade de decisões das agências, oriundos de um processo de transformação da gestão

de serviços públicos que não garantiu espaços de discussão na sociedade, onde não houve consideração às culturas burocráticas de cada estado e seus estágios de desenvolvimento quanto à flexibilidade e à responsabilidade fiscal.

Desde o início da privatização do setor elétrico até a implantação dos princípios do Novo Gerencialismo nas diretrizes das agências, não oportunizou-se a abertura de espaços democráticos para avaliação dos reais interesses da sociedade que estavam em jogo, como por exemplo: a necessidade ou não da privatização; o subsídio de tarifas para setor industrial, comercial ou residencial; a universalização dos serviços e as formas de representação no sistema regulatório que estava se formando.

Portanto, as agências reguladoras não tratam apenas de gerir *serviços públicos*, mas de atingir metas predeterminadas e alcançar resultados quantificáveis, no interesse maior da sociedade. Assim, o poder público tem o dever de estimular a autonomia das agências, para evitar influências por meios políticos ou de pressões de setores; e fortalecê-las de amparo legal e representativo a fim de se atingir a legitimidade necessária para suas tomadas de decisão. Entre as atividades de controle que assumem importância no cenário nacional, que devem ser executadas nas agências e amparadas pelo poder público são: o controle das tarifas e dos financiamentos das concessionárias. A definição de tarifas envolve atividades econômico-financeiro das concessionárias, a concorrência e o equilíbrio macroeconômico de preço-renda. O controle dos financiamentos das concessionárias, por sua vez, pode direcionar os investimentos para melhoria da qualidade dos serviços e evitar abusos da utilização de recursos públicos por parte dos agentes privados. Todas essas atividades são envolvidas por estratégias governamentais e privadas, e pelas expectativas da população. Portanto, as agências reguladoras são os órgãos que servem de mediadores nessas questões e, por isso, merecem os incentivos necessários do poder público.

Este trabalho abre espaços para novos estudos na área de regulação de serviços públicos concedidos, aplicados ao Estado brasileiro.

Entre os estudos propostos nessa área, sugere-se fazer uma análise de conteúdo sobre as deliberações das agências e medir seu impacto sobre a qualidade dos serviços. Os resultados dessa pesquisa podem contribuir para os resultados deste trabalho, evidenciando-se que a qualidade dos reguladores é indispensável para a conquista da eficácia do sistema regulatório.

Se faz necessário o estudo de controles econômico-financeiros nas agências, bem como o conhecimento das estratégias dos reguladores para identificar problemas e abusos de poder pelas concessionárias. Nesse estudo se integra as avaliações de necessidade de financiamento das concessionárias, bem como implicações nas definições sobre tarifas.

Também torna-se importante, a realização de um estudo empírico sobre o número de reclamações dos usuários e seus conteúdos discriminatórios. Esse estudo pode ser útil para melhorar as relações entre o planejamento e o desenvolvimento de sistemas de controle das agências.

Estudos sobre a atuação dos conselhos representativos, consultivos ou deliberativos são importantes para analisar a implantação de políticas regulatórias, ou mesmo analisar, do ponto de vista da escolha racional, a definição dessas políticas. Esses estudos podem contribuir para abrir fóruns de discussão sobre as formas de participação da sociedade no sistema regulatório.

Todos os aspectos abordados e os dados coletados muito contribuíram para o esclarecimento e conhecimento de como atua, hoje, a regulação da distribuição do sistema elétrico brasileiro. Podem ser tomados como referências para estudos futuros, que visem sempre atualizar e aprimorar as expectativas do setor elétrico brasileiro, buscando alcançar a otimização da prestação de serviços, a adequação e o crescimento dos propósitos das agências e das empresas reguladas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Galvão de; SILVA, Salomão Quadros. Considerações sobre o Estado empresário. Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 5, set./out. 1996. p. 24-50.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Contrato de concessão de distribuição: resoluções in site www.aneel.gov.br, 1998.

_____. Funcionamento da agência: institucional in site www.aneel.gov.br, 1998

ALVEAL, Carmen. A descentralização regulatória das indústrias de energia no Brasil: reformas estruturais do Estado e dilema federativo. In BORENSTEIN, Carlos Raul et al (Org). **Regulação e gestão competitiva no setor elétrico brasileiro**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999. p. 125-141.

ARAÚJO, João Lizardo R.H. Regulação de monopólios e mercados: questões básicas. **Anais do I Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infraestrutura**. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1997.

AUSTIN, James E. **Managing in developing countries**: strategic analysis and operating techniques. Chicago: Harvard Business Review, 1990.

BAJAY, Sérgio. Políticas energéticas, planejamento indicativo e regulação no setor elétrico brasileiro. Agência Estadual de Regulação de serviços públicos de energia, transportes e comunicações da Bahia. **Boletim Informativo**. Salvador, ano 1, n.2, abr. 2000.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1994**: infraestrutura para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV/Banco Mundial, 1994.

BAUMANN, Renato. As privatizações: solução para a crise do Estado?. **Indicadores Econômicos FEE**: análise conjuntural. Porto Alegre, v.22, n.2, 1994. p.95-103.

BONINI, Mário Roque e CINTRA, Luís Carlos. Reestruturação e descentralização do setor de energia elétrica. In: Biazzzi, Luís Augusto et al. (Org) **Descentralização e privatização nos setores de infra-estrutura no Estado de São Paulo**. Edições FUNDAP. São Paulo, 1999.

BORENSTEIN, Carlos Raul; CAMARGO, C. Celso de Brasil. **O Setor elétrico no Brasil**: dos desafios do passado às alternativas do futuro. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997.

BORENSTEIN, Carlos Raul. Regulação e gestão competitiva em setores de infra-estrutura: a procura de um equilíbrio dinâmico. In BORENSTEIN, Carlos Raul et al. (Org). **Regulação e gestão competitiva no setor elétrico brasileiro**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999.

_____. Regulação em serviços de infra-estrutura: a sociedade no controle externo das organizações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, set./out. 2000. p. 47-59.

BOYER, R. Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance: le point sur quelques recherches régulationnistes. In: **L'année de la regulation**: économie, institutions et pouvoir. Paris: La découverte, n.3, 1999.

BRASIL. **Resolução N° 296**. Estabelece os procedimentos para a descentralização das atividades complementares da ANEEL para os estados e Distrito Federal. 11/09/1998.

_____. **Lei N° 9.074**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos de 07/07/1995.

_____. **Lei N° 8.987**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos de 13/02/1995.

_____. **Decreto-Lei n. 200**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa, e dá outras providências. D.O. 27/03/1967 (SUPLEMENTO) RET. D.O. 08/03/1967 RET. D.O. 30/03/1967

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração Pública Gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: ENAP, outubro, 1996.

_____. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Cadernos MARE da reforma do Estado, 1997.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

_____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto, . **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 53, n.1, jan-mar. 2002. p.5-25

BRITTO, A .; CAMBON, S. ; GOUVELLO, B. de. Org. **Les notions de régulation et d'équité territoriale dans le contexte des privatizations** : quelles orientations donner à la recherche? Noyse-le-Grand: LATTIS, 1995.

BROWN, Ashley . Cenários da formação de tarifas: regulamentação de taxa de retorno versus regulamentação de *price cap* (limitação dos preços) – diferenças e semelhanças. **Seminário Internacional**: Sociedade, Estado e Regulação. Porto Alegre, 1998. Tradução.

COMPERYON, Arielle. Dynamique de convergence entre valeurs du service public et rapports de production. In BARREAU, Jocelyne et al. (Org). **Une irrésistible modernisation des entreprises de service public?** Rennes : PUR, 2000. p. 19-44.

CAMPOS, Anna M. et al. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, set./out. 2000. p. 29-46

CAPELETTO, G. A autonomia da regulação dos serviços públicos: o caso gaúcho. **Anais do I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador, julho de 2000. CD-ROM.

CAPELETTO, Gilberto J.; GASTALDO, Eduardo M. Indicadores de qualidade nos serviços: instrumental auxiliar do processo regulatório. **Anais do I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador, julho de 2000. CD-ROM.

CARVALHO, Cristina A. P. El control organizativo en las organizaciones no gubernamentales: um estudio de la realidad española. **Revista de Administração Contemporânea**, v.3, n.3, set/dez. 1999. p.37-56.

CASTELLS, Manuel. O Estado-rede e a reforma da administração pública. **Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília, n. 5, p.27-28, jul. 1998.

CHANDLER, Alfred. D. Jr. **Strategy and Structure**. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.

CHEVALLIER, Jacques. **Le service public**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

CHILD, John. Strategic choice in the analysis of action, structure, organizations and environment : retrospect and prospect. **Organizations Studies**, v. 18, 1997, p. 43-76.

CHRISTENSEN, T., LAEGREID, P. Administrative reform policy: the case of Norway. **International Review of Administrative Sciences**, n. 64, 1998. p.457-475.

COELHO, A . P. S. **O Estado e o capital privado no financiamento da infra-estrutura econômica no Brasil**: o papel do project finance. Rio de Janeiro: IE – UFRJ, 1998. Dissertação de mestrado.

COHEN, Élie. De la réglementation à la regulation: histoire d'un concept. **In Revue Problèmes économiques**. Paris : La documentation française, hebdomadaire 2.680, 2000. p.1-4.

COHEN, Élie; HENRY, Claude. **Service public, Secteur public**. Paris : La Documentation française, 1997.

COMMAILLE, J. La régulation politique: l'émergence d'un nouveau régime de connaissance? In: Les métamorphoses de la régulation politique. **Collection Droit et Société**, n.24. Paris: L.G.D.J, 1998.

COMPEYRON, Arielle. Dynamique de convergence entre valeurs du service public et rapports de production. In BARREAU et al. Une irrésistible modernisation des entreprises de service public? Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2000.

CONFORTO, Glória. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, jul./ago. 1997. p. 216-229.

_____. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, jan./fev. 1998. p. 27-40.

COOK, Karen et al. A theory of organizational response to regulation: the case of hospitals. **Academy of Management Review**. USA, v. 8, n.2, 1983. p.193-205.

COOPERS & LYBRAND. **Report VII: Executive Summary**. Rio de Janeiro: Eletrobras/SEN, 1997.

CROZIER, Michel. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. **Reforma y Democracia**. Caracas: CLAD, n.7, 1997. p.7-18.

CRUZ SILVA, Francisco C. da; MACEDO, Cláudio F. Controle e reforma administrativa no Brasil. **Anais do 22ª ENANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 1998. p.66. CD ROM.

DEMEESTÈRE, René. **Le contrôle de gestion dans le secteur public**. Paris : LGDJ, 2002.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. De la Administracion Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *GAPP* nº3, maio-agosto,1995 p. 105-114.

FACHIN, R. C. Reforma do Estado e agências de regulação: o caso do Rio Grande do Sul. In **Seminário Internacional de Reestruturação e Reforma do Estado**: Brasil e América Latina no processo de globalização. Anais. São Paulo, FEA/FIA/USP, 1998.

FADUL, Élvia M. C. **Nouvelles geometries dans les modes de gestion des dechets solides au Bresil**: une étude de l'évolution des relations entre la puissance publique et ses partenaires privés. Paris: LATTTS, 1994. Tese de Doutorado.

FARIAS NETO, P. S. **Gestão efetiva e privatização**: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Quality-mark, 1994.

FARIAS, Pedro C. L. de; RIBEIRO, Sheila M. R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 53, n.3, jul-set. 2002. p.77-92.

FARINA, Elizabeth M. M. Q. et al. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da regulação econômica**: estado atual e perspectivas futuras. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998. Texto para discussão.

FIGUEIREDO, P. H. P. Da indispensável autonomia dos entes de regulação. **Anais do I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador, julho de 2000. CD-ROM.

FISCHER, Tânia et al. Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, mai./jun. 1998. p. 9-27

FLEURY, Sônia. Reforma del Estado. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, set./out. 2001. p. 7-48

FONSECA, Valéria S. da; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Indivíduo, organização e ambiente: bases para a conversação entre três perspectivas de estudo da estratégia em organizações. Anais do **25ª ENANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. CD ROM.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo : Martins Fontes, 1989.

GOMES, Josir S.; SALAS, Joan M. A. **Controle de gestão**: uma abordagem contextual e organizacional. São Paulo: Atlas, 1997.

GOMEZ, Pierre-Yves. **Qualité et Théorie de Conventions**. Paris: Economica, 1994.

GRAY, Philip. Palestra. In: **Seminário Novos Modelos de Gestão do Setor do Saneamento**. Anais. Rio de Janeiro: Sosp, 1995.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Anais do ENANPAD – 24º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Florianópolis: ANPAD, 2000. (CD-ROM)

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MENDES, Paulo J. Vieira. Estrutura organizacional: um estudo exploratório a respeito de componentes administrativos e de supervisão. **Anais do ENANPAD – 22º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Rio de Janeiro: ANPAD, 1998. (CD-ROM)

GUIRARDI, André G. A presença da agência reguladora estadual e a qualidade de distribuição de energia elétrica. **Anais do I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador, julho de 2000. CD-ROM.

HEBER, Florence C. **A regulação das telecomunicações no Brasil**. Salvador: UFBA/EA, 2000. Tese de Doutorado.

HREBINIACK, L.G.; JOYCE, W. F. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism. **Administrative Science Quarterly**. USA, v. Set. 1985. p. 336-349.

HOOD, Chirstopher. Beyond “Progressivism”: A New “Global Paradigm” in Public Administration? **International Journal of Public Administration**. N.19, v. 2, 1996. p. 151-177.

HOOD, Chirstopher; JAMES, Oliver. **Regulation inside British Governement: the inner face of the regulatory state?** Londres: Departament of government, London School of Economics , 1996. Discussion paper n.1,

HORTALE, Virginia Alonso. O conceito de descentralização aplicado aos serviços de saúde: dimensões, padrões e regularidades. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: n.31, v.3, mai/jun.1997. p.23-35.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 53, n.3, jul-set. 2002. p.31-p.50.

JAVIDAN, Mansour et al. Strategic change: the search for new equilibria. **Journal Of Organizational Change Management**. Toronto, MCB University Press, v.3, n.3, 1990. p. 59-76

JOHNSON, Bruce Baner et al. **Serviços Públicos no Brasil: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Edgard Blücher Ltda, 1996.

LAVACEK, Dan. **Concesión, privatización y control de serviços públicos: modelos internacionais**. Chicago: Coopers&Lybrand, 1994.

LEMOIGNE, J.L. Regulation de Reseaux, Reseaux de regulation. In **Groupe Reseaux**. Cahier n.11. Paris, 1988.

LEON, Nelson. **Uma síntese do processo de privatização da distribuição de energia elétrica**. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1998.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. **Regulations, institutions and commitment: comparative studies of telecommunications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LOTERO, R.C.; SANTANA, E.A. de A reestruturação do setor elétrico brasileiro e o gerenciamento estratégico das empresas. **Anais do III Congresso Brasileiro de Planejamento Energético**. São Paulo, junho de 1998. p. 301-306.

- MAJONE, G. "Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 50, n.1, jan-mar. 1999. p.5-35
- MARCH, J; OLSEN, J. **Rediscovering institutions** : an organizational basis of politics. New York: Macmillan, 1989.
- MARTINAND, C. **Regulation des services publics**: concilier equite et efficacite. Paris: Editions ESKA, 1995.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo; Malheiros, 1990.
- MESQUITA, Alvaro .As agências reguladoras e a eficiência dos serviços públicos no Brasil: o papel da ANEEL. **Anais do Seminário: Agências de Regulação**. Porto Alegre, 1998.
- MISOCZKY, Maria Ceci; VIEIRA, Marcelo M. F. Desempenho e qualidade no campo das organizações públicas: uma reflexão sobre significados. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, set./out. 2001. p. 163-77.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Balanco Energético Nacional**. Brasília: MME, 1998.
- MINTZBERG, Henry. **Power in and around organizations**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Strategy safari**: a guided tour through the wilds of strategic management. New York: The Free Press, 1998.
- MITNICK, Barry M. **The political economy of regulation**. New york: Columbia University Press, 1980.
- MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MORSE, J. Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation. **Nursing Reserch**, n.40, v.1. 1991. p.120-132
- MOTTA, P.R. **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro. Record. 1995.
- MOURA, Marcelo G. de. Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 53, n.2, abr-jun. 2002. p.81-113.
- NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Presss, 1998.

OLSEN, J., PETERS, G. **Lessons from experience: experiential learning in administrative reform in eight democracies**. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.

OLSON, M. **The logic of collective action**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1965.

PAZZINI, L H. A. et al. Serviços públicos e a necessidade de sua regulação: aspectos do caso brasileiro. **Anais do I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador, julho de 2000. CD-ROM.

PECI, Alketa. **Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão**. Mimeo, 1998.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor S. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.34, n.5, set/out. 2000. p.99-118

PINHEIRO, Ivan Antônio; AGUZZOLI, Roberta López; MONTEGGIA, Ediane Gomes. Agências Autônomas de Regulação: mudanças à vista no relacionamento Estado x setor privado x sociedade. **Anais do ENANPAD – 24º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Florianópolis: ANPAD, 2000. (CD-ROM)

PINTO JUNIOR, Helder Q. O papel das inovações financeiras e a entrada do capital privado: as mutações do contexto de financiamento da indústria elétrica brasileira. In BORENSTEIN, Carlos Raul et al (Org). **Regulação e gestão competitiva no setor elétrico brasileiro**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999. p. 125-141.

PINTO PEREIRA, Adriano. **Privatização e regulação de serviços públicos: um estudo com ênfase no risco da captura do agente regulador**. São Paulo: USP, 1999. Dissertação.

PONTES, João R. A indústria de energia elétrica no Brasil: causas fundamentais de sua reestruturação. In BORENSTEIN, Carlos Raul et al. (Org). **Regulação e gestão competitiva no setor elétrico brasileiro**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999. p. 33-53

PONTIER, Jean-Marie. **Les services publics**. Paris : Hachete Supérieur, 1996.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and public services**. Great Britain: Atheneum Press Ltd, 1993.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 53, n.3, jul-set. 2002. P.05-30.

PREMFORS, R. Re-shaping the democratic state: swedish experiences in a comparative perspective. **Public Administration**. Primavera: ano 76, n.1, 1998. p.141-159

QUEIRÓZ, Roosevelt B. **Regulação de serviços públicos: estudo de caso de agências reguladoras estaduais**. Florianópolis: UFSC/PPGEP, 2001. Dissertação de mestrado.

RAMOS, A.B. Estruturação de poderes reguladores como fator crítico para uma regulamentação eficaz. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Energia e II Seminário Latino Americano de Energia - desafios da reestruturação e do desenvolvimento econômico e social**. Volume II. 1996. p. 1129-1131

REZENDE, Flavio C. A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a Reforma do Estado. **Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília, n. 4, nov. 1998. p.27-28.

_____. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 53, n.3, jul-set. 2002. p.51-75

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O enfoque do controle da administração pública no Brasil deve ser a dicotomia entre avaliação de desempenho ou controle da legalidade? **Anais do ENANPAD – 24º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Florianópolis: ANPAD, 2000. (CD-ROM)

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

RODRIGUES, A. P.; SÁ e FARIA, V. C. A Experiência Regulatória no Brasil: Caso da ANEEL e da ANP. **Anais do I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador, julho de 2000. CD-ROM.

ROESCH, Silvia M. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, L.; TOLMASQUIM, M.; PIRES, A. **A Reforma do Setor Elétrico no Brasil e no mundo**. Uma Visão Crítica. Relume Dumaré. R. J. 1998.

SANTANA, E. A. de Regulação e performance do setor elétrico: análise do caso brasileiro. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Energia e II Seminário Latino Americano de Energia** - desafios da reestruturação e do desenvolvimento econômico e social. São Paulo: v2. junho de 1996. p. 1139-1150.

SANTANA, E. A.; OLIVEIRA, Carlos Augusto. Regulação e coordenação: duas fontes de ineficiência da indústria de energia elétrica. In BORENSTEIN, Carlos Raul et al. (Org). **Regulação e gestão competitiva no setor elétrico brasileiro**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999. p.57-72.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. A relação entre a autonomia das agências reguladoras e o controle da qualidade da distribuição de energia elétrica: estudo de caso de 6 estados brasileiros. **Anais do ENANPAD – 26º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Salvador: ANPAD, 2002. (CD-ROM)

SANTOS, Luiz Alberto dos. A reforma administrativa do governo FHC e o serviço público no Brasil. http://www.diap.org.br/Diap_html/Boletim/Ano97/mar/11encarte.htm 27 jan. 1998. 54 p.

_____. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social: Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado**./Luiz Alberto dos Santos. Brasília: DIAP, 2000. (edição eletrônica)

SAPPINGTON, David E.M. Incentives in principal-agencies relationships. **Journal of economics perspectives**. Spring, v.5, n.2, 1991. p.45-66

SCOTT, Richard; CHRISTENSEN, Soren. **The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies**. California: SAGE, 1995.

SHEPHERD, Geoffrey; VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 47, v. 120, n. 3, set-dez 1996. p. 103-128.

SILVA, Benedito (coord.). **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1984.

SILVA NETO, Alfredo L. Objetivos e sistemas de controle de empresas estatais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: n.31, v.3, mai/jun.1997. p.5-22.

SILVEIRA, J.P.; PINTO Jr., H. **Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência**: uma agenda de questões para o setor de energia. Brasília: ANP, maio de 1999. Nota técnica n.6.

STOFFAES, C. **Entre monopole et concurrence**: la regulation de l'energie en perspective historique. Paris: Edition Pau, 1994.

STOFFAES, C. **Services Publics**: question d'avenir. Paris: Editions Odile Jacob, 1995.

TOONEN, Theo. Networks, Management and institutions: Public Administration as Normal Science. **Public Administration** n.76, p.22-252. 1998.

VAN de VEN, A.; ASTLEY, W. G. Mapping the field to create a dynamic perspective on organization design and behavior. In **Perspectives on organization design and behavior**. New York: John Wiley&Sons, 1981. p. 427-468.

VICKERS, J.; YARROW, G. **Privatization – and economic analysis**. London: MIT, 1988.

VILLELA, Anibal V.; MACIEL, Cláudio S. **A regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional**. Brasília: IPEA, 1999. Texto para Discussão n.684.

VISCUSI, W.K.; VERNON, J. M.; HARRINGTON, J. E. **Economics of regulation and antitrust**. The MIT Press, 1997.

WEAVER, K. R.; ROCKMAN, B. A . **Do institutions Matter?** Government Capabilities in the United States and abroad. Washington: The brookings Institution, 1993.

WOLLMANH, H. Modernization of the public sector and public administration in the Federal Republic Germany: a story of fragmented incrementalism, in Muramatsu, M., Naschold, F. **State and administration in Japan and Germany**: a comparative perspective on continuity and change. Berlin: de Gruyter, 1997. p. 79-103.

APÊNDICES

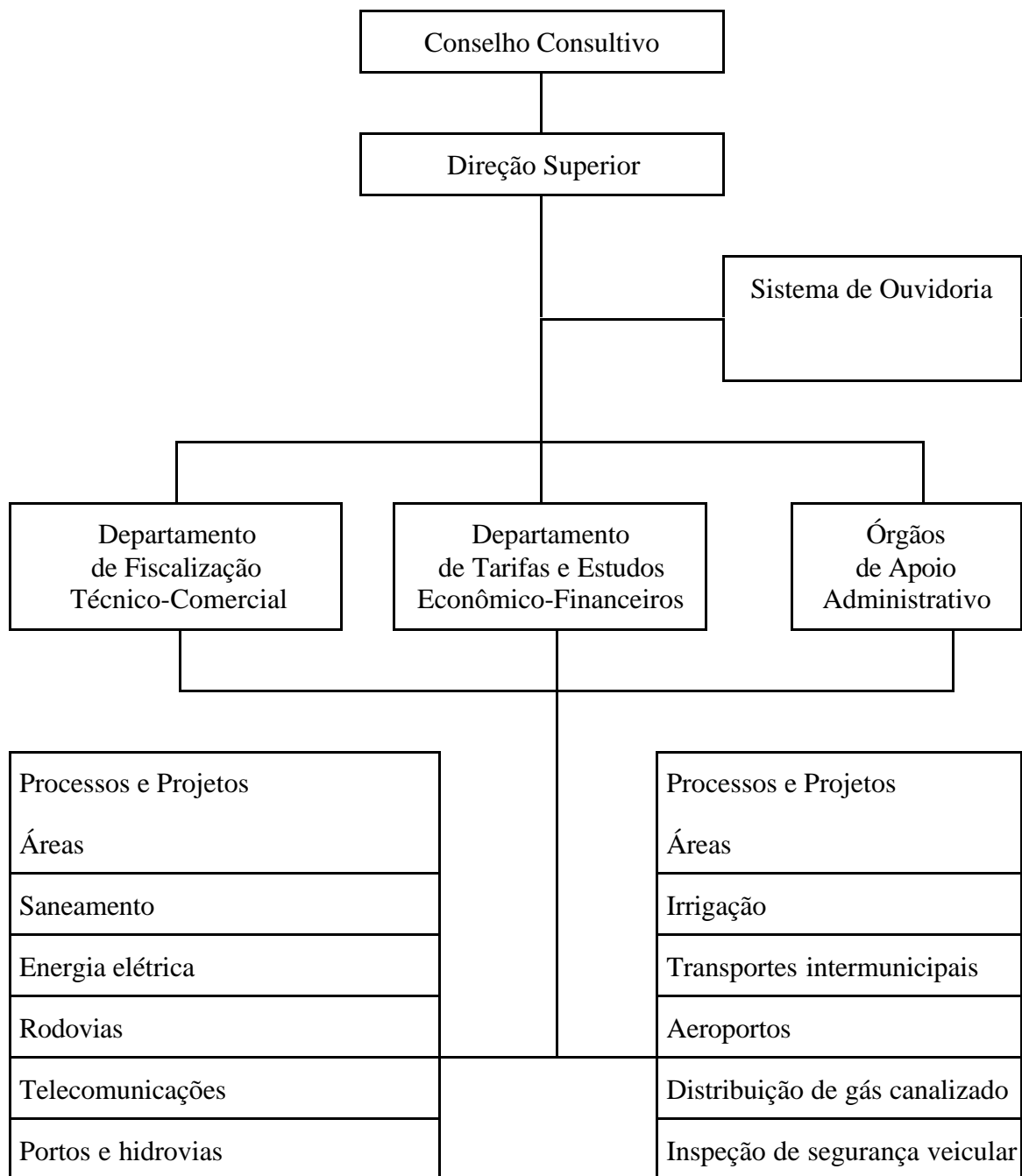
Apêndice 1

Leis de criação e de regulamentação de funcionamento de órgãos reguladores estaduais

- 1) Lei nº 10.931 – de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS - e dá outras providências. A agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) é uma autarquia com autonomia financeira, funcional e administrativa criada em 09 de janeiro de 1997, pela Lei 10.931 e teve sua estrutura definida pela Lei nº 10.942, de 26 de março de 1997.
- 2) Lei complementar nº 833/97. Cria a Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo – CSPE - e dá outras providências. Atendendo as áreas de saneamento, transporte e gás canalizado.
- 3) Lei nº 6099 de 30 de dezembro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos no Estado do Pará – ARCON - e dá outras providências. Atendendo as áreas de energia elétrica e transportes.
- 4) Lei nº 12.786 de 30 de dezembro de 1997. Institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, e dá outras providências. Foi instituída em dezembro de 1997 e está atendendo o setor de energia elétrica e transporte municipal. Possui um quadro de 16 empregados.
- 5) Lei nº 7.314 de 19 de maio de 1998. Dispõe sobre a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA - e dá outras providências. Agência em funcionamento, atendendo principalmente transportes municipais com 76 empregados.
- 6) Lei nº 7.463 de 02 de março de 1999. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte – ARSEP - atendendo energia elétrica e gás canalizado.

Apêndice 2

Estrutura básica das agências reguladoras



Observações:

Conselho

Na AGERBA/BA o conselho consultivo é constituído por 7 membros representantes da Sociedade; na ARSEP/RN é chamado de Conselho Diretor; na ARCE/CE é chamado de Conselho Diretor formado por 3 conselheiros nomeados pelo Governador; na ARCON, é um Conselho Estadual tripartite constituída de membros do Governo, dos usuários e dos operadores; na CSPE/SP existe um Conselho Deliberativo; e na AGERGS/RS tem um Conselho de Administração, cujos conselheiros são indicados pelo governador (três), pelo PROCON (um), pelas concessionárias (três), por livre nomeação (três), por consumidores (três) e, após aprovação pela Assembléia, empossados pelo Governador.

Diretoria-Geral

Na AGERBA/BA o Diretor-Geral tem o nome de Diretor Executivo e funciona sob o regime de colegiado composto pela Diretoria da Qualidade e Serviços e Diretoria de Tarifas e Pesquisas; na ARSEP/RN é chamado de Presidência; na ARCE/CE é chamado de Diretoria Executiva; na ARCON, é chamado de Diretoria-Geral; na CSPE/SP existe um Comissário-Geral; e na AGERGS/RS tem um Diretor-Geral.

Na AGERBA/BA, na ARSEP/RN e na ARCE/CE essa função assume um papel importante pois todas as decisões finais são centralizadas nesse órgão da estrutura.

Departamentos

Na AGERBA/BA tem a Diretoria da Qualidade e Serviços e a Diretoria de Tarifas e Pesquisas, compostas de Diretorias de Fiscalização-Planejamento e Tarifas-pesquisa, respectivamente; na ARSEP/RN tem a Diretoria composta por Assessoria técnica, Câmara de Energia Elétrica, Ouvidoria e Câmara de Gás Natural; na ARCE/CE é chamado de Coordenadorias de: Energia, Saneamento, Transporte, Econômica-Tarifária, Administrativa-Financeira e Engenharia; na ARCON, tem o Departamento de Normatização e Fiscalização e Departamentos de Controle Financeiro e Tarifário; na CSPE/SP existe o Comissário-chefe do grupo técnico e de concessões e o Comissário-Chefe do Grupo Comercial e de Tarifas; e na AGERGS/RS tem a Diretoria da qualidade dos serviços, Diretoria de Tarifas e Estudos econômico-financeiros e Diretoria de Assuntos Jurídicos.

Apêndice 3

Nº

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE PODER E ORGANIZAÇÕES LOCAIS
QUESTIONÁRIO (aplicado nas agências reguladoras)

Agência:

Entrevistados:.....

.....

.....

Objetivo: Verificar as relações entre o controle e a autonomia das agências reguladoras e a qualidade de serviços prestados por empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica no Brasil antes e depois da privatização.

Autonomia da Agência

1. Tem vinculação com governo estadual ?

1. () Sim 2. () Não Se Sim, como:

.....

2. Número de empregados:

1997

1998

1999

2000

2001

3. Receita Líquida

1997

1998

1999

2000

2001

4. Número de determinações e recomendações

1997

1998

1999

2000

2001

5. Qual o canal para a manifestação das reivindicações dos cidadãos?

1. () Ouvidoria

2. () Conselho consultivo

3. () Ouvidoria e Conselho consultivo

4. () Não especificado

5. () Outro. Qual:

6. Como são divulgados os direitos dos usuários?

1. () Através de cartilhas
2. () Pela internet
3. () Projeto Educacional
4. () Alternativas 1 e 2
5. () Alternativas 1 e 3
6. () Alternativas 1, 2 e 3
7. () Não é sua atribuição
8. () Outra. Qual:

7. As diretorias têm autonomia para deliberar determinações e recomendações às concessionárias?

1. () Sim 2. () Não Se Sim, como:

.....

8. Como são solucionados os recursos?

1. () Seções deliberativas públicas
2. () À critério da diretoria
3. () Audiências Públicas
4. () Seções deliberativas públicas e Audiências Públicas
5. () Atas e documentos disponíveis ao Público
6. () Outro:
7. () Não existe

9. Como é a nomeação dos Dirigentes?

1. () Conselho diretor nomeado pelo superintendente e aprovado pela Assembléia Legislativa
2. () Diretores nomeados pelo superintendente e aprovado pelo Governador
3. () Diretores nomeados pelo superintendente
4. () Conselho consultivo formado por representantes do legislativo, executivo, judiciário, consumidores e empresários
5. () Outro:
6. () Não existe

10. Como é composta a receita da Agência?

1. () Fundo especial
2. () Orçamento do Estado
3. () Taxa de fiscalização
4. () Alternativas 2 e 3
5. () Outro:
6. () Não definido

11. Tem autonomia jurídica?

1. () Sim
2. () Não

12. Tem mandato fixo para a diretoria?

1. () Sim
2. () Não

13. Existe mandatos não coincidentes para diretores?

1. () Sim
2. () Não

14. Existem restrições à qualificação na nomeação dos diretores?

1. () Sim
2. () Não

15. Tem quadro permanente de técnicos?

1. () Sim 2. () Não

16. Existe ganhos por produtividade?

1. () Sim 2. () Não

Se Sim, qual gratificação:

17. Existe padrões de punição?

1. () Previsto para diretores
2. () Previsto para técnicos
3. () As duas alternativas anteriores
4. () Outro:
5. () Não
6. () Não especificado

Controle da Agência Reguladora sobre as concessionárias de energia elétrica

18. Quantas concessionárias de energia elétrica são controladas pela Agência?

.....

23. Existe controle sobre financiamentos estatais?

1. () Existe 2. () Não existe

24. Como é feita o controle técnico e comercial nas concessionárias?

1. () Amostral
2. () Censitário
3. () Por indicadores

25. Qual a principal estratégia para controlar as concessionárias?

.....
.....

26. Quantos técnicos são deslocados até o local da fiscalização?

1. () 1
2. () 2
3. () 3
4. () 4
5. () 5
6. () indeterminado

27. Qual a frequência da fiscalização?

1. () semanal
2. () quinzenal
3. () mensal
4. () anual
5. () aleatório
6. () não faz visita

28. Como é o sistema de controle em função do grau de descentralização?

Tópicos	Estrutura Centralizada	Estrutura Descentralizada
Sistemas de controle	Pouco sofisticado. Mecanismos informais. Normas rígidas.	Muito sofisticado. Mecanismos formais. Controle financeiro
Indicadores de controle	Qualitativos. Nem sempre orientados a resultados	Quantitativos. Orientados a resultados
Sistema de informação	Orientado ao resultado global. Pouco orientado ao controle de responsabilidades.	Orientado à tomada de decisões e ao controle da atuação dos responsáveis.
Processo de planejamento	Inexistente ou intuitivo. Quando ocorre pode ter caráter burocrático	É fundamental para lograr o consenso sobre os objetivos globais
Sistema de avaliação	Baseado em informação não financeira	Baseado em informação financeira e não financeira

29. Como é o sistema de controle em função da forma adotada?

Tópicos	Funcional	Divisional	Matricial
Sistemas de controle	Burocráticos	Resultados	Ad hoc e resultados
Indicadores de controle	Quantitativos. Eficiência.	Quantitativos. Eficácia.	Quantitativos e Qualitativos
Sistema de informação	Mensuração de gastos	Resultado do centro	Não financeiro
Processo de planejamento	Alocação de recursos	Fundamental para avaliação	Para assegurar coordenação
Sistema de avaliação	Importância limitada	Resultado dos centros	Resultado Global

30. Como é a relação com as concessionárias?

.....

Apêndice 4

Nº

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE PODER E ORGANIZAÇÕES LOCAIS

QUESTIONÁRIO (aplicado nas concessionárias)

Concessionária:

Entrevistados:

.....

.....

Objetivo: Verificar as relações entre o controle e a autonomia das agências reguladoras e a qualidade de serviços prestados por empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica no Brasil antes e depois da privatização.

Perguntas sobre o nível de qualidade de serviços anual da concessionária

1. DEC - Duração equivalente de interrupção por unidade consumidora
2. FEC – Frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora
3. TMA - Tempo médio de atendimento

	96	97	98	99	00	01
DEC						
FEC						
TMA						

4. Qual o ano em que começaram as fiscalizações:

1. ANEEL

2. AGÊNCIA ESTADUAL

5. Foram alteradas as faturas de contas de consumidores após a Fiscalização da ANEEL?

1. () Sim 2. () Não

6. Teve ampliação dos canais de reclamação após a Fiscalização da ANEEL?

1. () Sim 2. () Não

Se sim, quais os canais?

1. () Agentes credenciados

2. () Agentes próprios

3. () Tele-atendimento

4. () Outro: Qual

7. A empresa ampliou a prestação de serviços Terceirizados após a Fiscalização da ANEEL?

1. () Sim 2. () Não

Se sim, quais os principais serviços terceirizados?

.....

Informações sobre autonomia das concessionárias

	8. N° de empregados	9. Patrimônio Líquido	10. Receita Líquida	11. Lucro Líquido	12. Investimentos
1995					
1996					
1997					
1998					
1999					
2000					
2001					

	13. Fornecimento em GWh	14. Tarifa Média por KWh	15. N° de consumidores		
			Rural	Urbana	Total
1995					
1996					
1997					
1998					
1999					
2000					
2001					

16. Têm empréstimos fornecidos pelo Estado?

1. () Sim 2. () Não

17. Tem autonomia para ampliar área de atuação?

1. () Sim 2. () Não Se não, quem estabelece?

18. Teve investimento em tecnologia para melhoria da qualidade?

1. () Sim 2. () Não

Se Sim, quais:

19. Atende projetos sociais?

1. () Sim 2. () Não

Se Sim, quais:

20. Quem são os concorrentes no estado?

21. Teve fusões na companhia?

1. () Sim 2. () Não

22. Qual o mês e ano de privatização da empresa?

Apêndice 5 – Nome e setor de trabalho dos entrevistados

Nome e setor de trabalho dos entrevistados nas agências reguladoras		
Agência Reguladora	Nome	Departamento/Setor
ANEEL	José Eduardo P. S. Tanure	Superintendência de Distribuição de Energia Elétrica
AGERBA/BA	André Balbi Jorge Amorim	Diretoria de Planejamento Operacional Ouvidoria
ARSEP/RN	Mário Rocha de Medeiros Maria da Glória Vieira Ronaldo	Presidência Planejamento Planejamento
ARCE/CE	Eugênio B. Bitencourt Helga M.S.Bezerra Fernando Schultz Guimarães	Coordenadoria de Energia Elétrica Ouvidoria Secretaria Administrativa
ARCON/PA	Alfredo A V. Barros Milene	Grupo Técnico de Energia Ouvidoria
CESP/SP	Carlos Márcio V. Tahan	Grupo Técnico e de Concessões
AGERGS/RS	Gilberto A. Capeletto Tatiane	Conselho Ouvidoria

Apêndice 5 (cont.)

Nome e setor de trabalho dos entrevistados nas concessionárias		
Concessionária	Nome	Departamento/Setor
COELBA/BA	Fátima Amorim	Departamento de Gestão Corporativa
COSERN/RN	Edmar Viana e Fernando	Assessoria de Comunicação
COELCE/CE	Narcélio Botelho	DECAR
CELPA/PA	José Mergulhão	Gerência de Controle de Qualidade
BANDEIRANTE/SP	Roberto Mário Di Nardo	Relações Institucionais
CAIUÁ/SP	Moises Carlos Tozze	Superintendência (Grupo Rede)
	Hélio Ferreira	Assessoria de Comunicação (Grupo Rede)
CJE/SP	Ademir Polidoro	Gerência de Distribuição (Grupo CMS Energy)
	Patrícia Porto	Gerência de Recursos Humanos (Grupo CMS Energy)
CLFSC/SP	Fábio G. Garcia	Assessoria de Comunicação
	Rafael Lopes	Recursos Humanos
CLFM/SP	Ademir Polidoro	Gerência de Distribuição (Grupo CMS Energy)
	Patrícia Porto	Gerência de Recursos Humanos (Grupo CMS Energy)
	Antonio A. dos Santos	Gerência de Contabilidade
CNEE/SP	Moises Carlos Tozze	Superintendência (Grupo Rede)
	Edgar Frigério	Superintendência (Grupo Rede)
	Hélio Ferreira	Assessoria de Comunicação (Grupo Rede)
CPEE/SP	Ademir Polidoro	Gerência de Distribuição (Grupo CMS Energy)
	Patrícia Porto	Gerência de Recursos Humanos (Grupo CMS Energy)
CPFL/SP	José Bonifácio	Relações institucionais
CSPE/SP	Ademir Polidoro	Gerência de Distribuição (Grupo CMS Energy)
	Patrícia Porto	Gerência de Recursos Humanos (Grupo CMS Energy)
EEB/SP	Moises Carlos Tozze	Superintendência (Grupo Rede)
	Hélio Ferreira	Assessoria de Comunicação (Grupo Rede)
	Pedro Oda	Gerência Geral
EEVP/SP	Moises Carlos Tozze	Superintendência (Grupo Rede)
	Hélio Ferreira	Assessoria de Comunicação (Grupo Rede)
ELEKTRO/SP	Mario Silveira	Assessoria de Comunicação
ELETROPAULO/SP	Sandra Chinaglia	Assessoria de Comunicação
CEEE/RS	Mara Ione Medeiros	Assessoria de Comunicação Social
AES-SUL/RS	Gladir Gonçalves	Assessoria de Marketing
ELETROCAR/RS	Claudio Joel de Quadros	Dep. Planejamento Técnico
	João A. S. Pedroso	Dep. Econômico-Financeiro
	Jaine M. Ranzolin	Atendimento Comercial
RGE/RS	Gisélia Silva	Assessoria de Relações Institucionais

Apêndice 6

Número de empregados das agências estaduais por ano				
Agências / Anos	1997	1998	1999	2000
1-AGERBA(BA)	0	0	141	210
2-ARSEP(RN)	0	0	13	30
3-ARCE(CE)	0	0	24	27
4-ARCON(PA)	0	0	29	35
5-CSPE(SP)	0	32	32	44
6-AGERGS(RS)	37	82	76	73
Média	37	57	52,5000	69,8333

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 7

Receita líquida das agências estaduais por ano (em reais)				
Agências / Anos	1997	1998	1999	2000
1-AGERBA(BA)	0	0	8.057.540,00	8.266.300,00
2-ARSEP(RN)	0	0	239.446,00	567.077,00
3-ARCE(CE)	0	0	2.166.084,00	5.127.718,00
4-ARCON(PA)	0	1.250.658,00	1.943.905,00	2.320.906,00
5-CSPE(SP)	0	2.250.000,00	7.539.334,00	9.067.206,00
6-AGERGS(RS)	606.553,73	1.671.750,00	2.697.465,00	3.659.535,00
Média	606.553,73	2.065.981,00	5.771.817,95	7.085.419,95

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 8

Receita líquida por empregado das agências estaduais por ano (em reais)				
Agências / Anos	1997	1998	1999	2000
1-AGERBA(BA)	0	0	57.145,67	39.363,33
2-ARSEP(RN)	0	0	18.418,92	18.902,56
3-ARCE(CE)	0	0	90.253,50	189.915,48
4-ARCON(PA)	0	1.251,90	67.031,20	66.311,60
5-CSPE(SP)	0	70.312,50	235.604,18	206.072,85
6-AGERGS(RS)	16.393,32	20.387,19	35.492,96	50.130,61
Média	16.393,32	30650,53	83.991,07	95.116,07

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 9

Número de reclamações registrado nas agências estaduais por ano				
Agências / Anos	1997	1998	1999	2000
1-AGERBA(BA)	0	0	0	4415
2-ARSEP(RN)	0	0	0	698
3-ARCE(CE)	0	155	231	1990
4-ARCON(PA)	0	0	849	1408
5-CSPE(SP)	0	83	787	4131
6-AGERGS(RS)	0	0	81	831
Média	0	119	487	2245,50

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 10

Número de determinações e recomendações das agências estaduais por ano				
Agências / Anos	1997	1998	1999	2000
1-AGERBA(BA)	0	0	0	5
2-ARSEP(RN)	0	0	0	37
3-ARCE(CE)	0	0	1	21
4-ARCON(PA)	0	0	78	47
5-CSPE(SP)	0	423	197	248
6-AGERGS(RS)	0	159	48	89
Média	0	291	54	74,50

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 11

Número de determinações e recomendações por empregado das agências estaduais por ano				
Agências / Anos	1997	1998	1999	2000
1-AGERBA(BA)	0	0	0	0,02
2-ARSEP(RN)	0	0	0	1,23
3-ARCE(CE)	0	0	0,04	0,77
4-ARCON(PA)	0	0	2,68	1,34
5-CSPE(SP)	0	13,21	6,15	5,63
6-AGERGS(RS)	0	1,93	0,63	1,21
Média	0	7,5700	1,5865	1,7056

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 12

Identificação dos tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização		
Tópicos	Estrutura Centralizada	Estrutura Descentralizada
a) Sistemas de controle	Pouco sofisticado. Mecanismos informais. Normas rígidas.	Muito sofisticado. Mecanismos formais. Controle financeiro
b) Indicadores de controle	Qualitativos. Nem sempre orientados a resultados	Quantitativos. Orientados a resultados
c) Sistema de informação	Orientado ao resultado global. Pouco orientado ao controle de responsabilidades.	Orientado à tomada de decisões e ao controle da atuação dos responsáveis.
d) Processo de planejamento	Inexistente ou intuitivo. Quando ocorre pode ter caráter burocrático	É fundamental para lograr o consenso sobre os objetivos globais
e) Sistema de avaliação	Baseado em informação não financeira	Baseado em informação financeira e não financeira

Fonte: Gomes e Salas: 1997

Fonte: Convenção abaixo elaborada pelo autor

- 1 ponto para agências identificadas como estruturas centralizadas
- 2 pontos para agências identificadas como estruturas descentralizadas

Apêndice 13

Número de empregados das concessionárias por estado e por ano						
Estados/Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	6494	5425	4186	3701	3320	2956
RN	1963	1744	1270	751	620	597
CE	4019	3653	2859	1835	1958	1592
PA	2961	2917	2864	2078	2199	2287
SP	2551	2429	1647	1653	1427	1211
RS	853	823	1256	907	956	815
Média	3140,17	2831,83	2347,00	1820,83	1746,67	1576,33

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 14

Patrimônio líquido das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	1.048.000,00	873.000,00	1.062.000,00	1.157.000,00	1.082.700,00	1.493.700,00
RN	136.000,00	164.400,00	86.000,00	126.100,00	182.900,00	405.652,00
CE	383.000,00	40.4000,00	439.500,00	446.300,00	1.236.600,00	1.888.875,00
PA	440.000,00	371.000,00	355.900,00	564.400,00	598.007,00	585.863,00
SP	478.823,00	559.973,00	680.598,00	556.697,00	816.627,00	773.331,00
RS	222.400,00	234.850,00	616.650,00	703.700,00	547.425,00	445.489,00
Média	451.370,50	434.537,17	540.108,00	592.366,17	744.043,17	932.151,67

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 15

Receita líquida das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	275.000,00	376.500,00	358.300,00	1.101.000,00	1.221.500,00	1.171.290,00
RN	66.000,00	92.000,00	114.200,00	135.400,00	262.951,00	361.134,00
CE	171.000,00	230.000,00	447.316,00	510.322,00	576.004,00	700.450,00
PA	136.000,00	168.000,00	196.300,00	388.300,00	448.084,00	569.876,00
SP	186.023,00	280.959,00	378.259,00	591.654,00	499.475,00	608.723,00
RS	65.229,00	95.750,00	255.725,00	249.825,00	252.975,00	592.008,00
Média	149.875,33	207.201,50	291.683,33	496.083,50	543.498,17	667.246,83

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 16

Lucro líquido das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	-170.000,00	-250.600,00	89.700,00	190.700,00	-82.300,00	150.700,00
RN	-5.000,00	2.100,00	-93.000,00	86.600,00	30.500,00	70.840,00
CE	-16.000,00	4.700,00	22.229,00	27.721,00	74.896,00	83.871,00
PA	-164.000,00	47.000,00	-57.100,00	101.800,00	28.219,00	-19.297,00
SP	-45.696,00	32.163,00	27.082,00	-6.906,00	-31.751,00	-6.270,00
RS	5.619,00	12.650,00	-18.650,00	4.525,00	-134.050,00	-77.270,00
Média	-65.846,17	-25.331,17	-4.956,50	67.406,67	-19.081,00	33.762,33

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 17

Tarifa das concessionárias por estado e por ano (em R\$/Kwh)						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	79,71	105,86	117,00	123,90	136,80	147,79
RN	76,60	99,04	113,00	117,80	127,40	118,62
CE	67,69	86,52	97,02	100,54	114,83	133,46
PA	106,34	133,24	146,00	149,30	162,30	194,32
SP	83,62	104,03	106,82	109,55	116,34	120,38
RS	80,32	115,04	118,48	128,04	135,38	130,82
Média	82,38	107,29	116,39	121,52	132,18	140,90

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 18

Fornecimento de energia das concessionárias por estado e por ano (em Gwh)						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	7.653	8.100	8.406	11.729	11.541	9.766
RN	1.891	2.084	2.266	2.518	2.661	2.775
CE	4.034	4.429	4.778	5.396	5.573	5.874
PA	2.644	2.804	3.014	3.214,70	3.431	3.838
SP	6.710	5.810	6.867	7.285	7.134	7.548
RS	1.416	1.532	3.355	4.233	4.475	4.820
Média	4.058	4.126,50	4.781	5.729,28	5.802,50	5.770

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 19

Investimentos (Ativo Imobilizado) das concessionárias por estado e por ano (em mil reais)						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	2.337.000,00	1.889.000,00	1.942.500,00	2.096.800,00	2.254.100,00	2.467.900,00
RN	372.000,00	390.000,00	334.900,00	372.100,00	430.800,00	478.600,00
CE	895.000,00	951.000,00	1.008.000,00	1.057.300,00	730.000,00	1.550.800,00
PA	1.165.000,00	966.000,00	1.000.700,00	1.098.300,00	968.400,00	1.035.700,00
SP	2.209.436,00	1.279.964,00	883.917,00	1.105.792,00	803.092,00	795.773,00
RS	360.000,00	395.450,00	1.309.450,00	1.410.125,00	1.136.625,00	1.071.600,00
Média	1.223.072,67	978.569,00	1.079.911,17	1.190.069,50	1.053.836,17	1.233.395,50

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 20

Número de consumidores em atividade rural por estado e por ano						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	74.280	74.486	79.851	76.462	79.569	89.191
RN	20.419	21.027	17.857	15.645	10.288	8.842
CE	59.624	68.379	70.468	74.811	79.569	89.191
PA	3.532	3.828	4.251	4.610	5.444	6.906
SP	187.638	180.011	159.129	250.245	637.664	635.315
RS	211.812*	220.730*	230.023	242.330	252.138	260.429
Média	92.884	94.743,50	93.596,50	110.683,83	177.445,33	181.645,67

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

* Estimativa baseada em informações da CEEE

Apêndice 21

Número de consumidores urbanos por estado e por ano						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	2.164.114	2.217.834	2.292.815	2.486.082	2.609.514	2.712.884
RN	550.698	566.989	576.525	610.125	641.537	679.461
CE	1.171.211	1.244.618	1.326.342	143.3061	1.572.504	1.706.633
PA	739.468	765.172	792.278	828.540	923.233	991.520
SP	8.509.960	8.882.888	9.196.581	10.883.988	11.031.392	11.261.741
RS	2.454.443	2.531.676	2.611.317	2.691.033	2.790.790	2.865.697
Média	2.598.315	2.701.529,50	2.799.309,67	3.155.471,50	3.261.495,00	3.369.656,00

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

* Estimativa baseada em informações da CEEE

Apêndice 22

Número de consumidores total por estado e por ano						
Estados/ Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BA	2.238.394	2.296.320	2.372.666	2.562.544	2.689.083	2.783.515
RN	571.117	588.016	594.382	625.770	651.825	688.303
CE	1.230.835	1.312.997	1.396.810	1.507.872	1.652.073	1.795.824
PA	743.000	769.000	796.529	833.150	928.677	998.426
SP	8.697.598	9.062.899	9.683.310	11.134.233	11.669.056	11.897.062
RS	2.666.255*	2.752.406*	2.841.340	2.933.363	3.042.928	3.126.126
Média	2.691.199	2.796.939	2.947.506,17	3.266.155,33	3.438.940,33	3.548.209,33

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

* Estimativa baseada em informações da CEEE

Apêndice 23

Serviços terceirizados das concessionárias após 1998 por estado e por ano		
Estados/ Ano	Terceirizou	Não terceirizou
BA	1	0
RN	1	0
CE	1	0
PA	1	0
SP	7	6
RS	2	2
Total	13 (61,90%)	8 (38,09%)

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 24

População total por estado e por ano			
Estados/ Ano	1996	2000	Varição em %
BA	12.541.675	13.070.250	+ 4,04
RN	2.558.660	2.776.782	+ 7,85
CE	4.713.049	7.430.661	+ 36,57
PA	5.510.849	6.192.307	+ 11,00
SP	34.120.886	37.032.403	+ 7,86
RS	9.634.688	10.187.798	+ 5,42
Média	11.513.301	12.781.700	+ 12,12

Fonte: IBGE: Censos demográficos de 1996 e 2000

Apêndice 25

Ano da privatização por estado e por ano					
Estados/ Ano	1996	1997	1998	1999	2000
BA	0	1	0	0	0
RN	0	1	0	0	0
CE	0	0	1	0	0
PA	0	0	1	0	0
SP	0	1	7	0	4
RS	0	4	0	0	0
Total	0	7 (35%)	9 (45%)	0	4 (20%)

Fonte: Relatórios de atividades das concessionárias dos anos 1995 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Obs: a empresa CLFSC de São Paulo sempre foi uma empresa privada, e pertenceu ao grupo Votorantim e não participou do leilão de ações, e portanto, não consta nessa tabela.

Apêndice 26

DEC por estado e por ano					
Estados/ Ano	1996	1997	1998	1999	2000
BA	28,92	31,56	32,55	24,99	24,91
RN	49,94	42,37	34,08	23,17	13,47
CE	31,55	33,56	22,83	27,03	36,03
PA	59,81	78,44	106,19	38,84	28,29
SP	12,34	12,05	11,81	12,61	8,29
RS	29,61	28,51	22,15	23,03	22,04
Média	35,36	37,75	38,27	24,95	22,17

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 27

FEC por estado e por ano					
Estados/ Ano	1996	1997	1998	1999	2000
BA	13,42	15,74	18,04	14,38	11,68
RN	41,18	25,70	22,05	19,47	11,14
CE	33,53	34,09	26,88	25,66	31,75
PA	52,38	59,07	64,66	38,72	30,20
SP	12,28	11,62	11,41	12,22	9,91
RS	30,47	34,13	26,06	25,79	22,14
Média	30,54	30,06	28,18	22,71	19,47

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Apêndice 28

Tipos de reclamações por agência reguladora (ano base 2000)							
Agências	AGERBA	ARSEP	ARCE	ARCON	CSPE	AGERGS	Média
Reclamações	BA	RN	CE	PA	SP	RS	
	%	%	%	%	%	%	%
1. Interrupção de energia	*11,59	0,00	0,00	0,00	5,37	0,00	2,83
2. Valores errados	11,14	5,44	0,00	45,00	1,90	34,08	16,26
3. Danos elétricos	6,56	12,75	0,00	5,00	9,68	10,85	7,47
4. Serviço fora do prazo	4,46	0,00	0,00	0,00	2,32	0,00	1,13
5. Nível de tensão fora do programado	2,83	10,31	0,00	0,00	1,94	18,55	5,60
6. Faturamento errado	1,42	3,15	0,00	0,00	14,39	0,25	3,20
7. Taxa de iluminação pública incluída na fatura	44,09	14,32	100,0	0,00	2,61	0,00	26,84

Tipos de reclamações por agência reguladora (ano base 2000)							
Agências	AGERBA	ARSEP	ARCE	ARCON	CSPE	AGERGS	Média
Reclamações	BA	RN	CE	PA	SP	RS	
	%	%	%	%	%	%	%
8. Consumo elevado	0,00	27,22	0,00	0,00	4,37	0,00	5,27
9. Ligação nova não atendida ou demorada	0,00	3,86	0,00	0,00	2,73	6,99	2,26
10. Medição no poste	0,00	0,00	0,00	28,00	0,34	0,00	4,72
11. Pedido de expansão da rede	0,00	0,00	0,00	4,00	3,72	0,97	1,45
12. Suspensão de fornecimento de energia	0,00	0,00	0,00	3,00	0,59	0,00	0,60
13. Corte indevido	0,00	0,00	0,00	0,00	2,57	12,15	2,45
14. Valor do ICMS na fatura	0,00	0,00	0,00	0,00	9,39	0,00	1,56
15. Outros	17,91	22,95	0,00	15,00	38,08	16,18	18,35
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

Fonte: Relatórios de atividades das agências reguladoras dos anos 1998 a 2000 e dados complementares coletados por questionário aplicado in loco.

Obs: *Valores em negrito são os valores extremos altos

Apêndice 29

Pontuação utilizada para identificação do nível de qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica

a) Duração equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor - DEC

Menor DEC médio dos últimos três anos - pontuação em ordem crescente (do menor ao maior)

b) Freqüência equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor - FEC

Menor FEC médio dos últimos três anos – pontuação em ordem crescente (do menor ao maior)

c) Número de reclamações por grupos de cem mil consumidores por estado

1 ponto, se “Acima da média”

2 pontos, se “Abaixo da média”

d) Percentual de reclamações de queda de tensão

1 ponto, se “Acima da média”

2 pontos, se “Abaixo da média”

e) Percentual de reclamações de Danos elétricos

1 ponto, se “Acima da média”

2 pontos, se “Abaixo da média”

f) Universalização de serviços

Maior relação entre número de domicílios e número de consumidores – pontuação em ordem crescente (do menor ao maior)

Fonte: Elaborado pelo autor

Apêndice 30

Resultados da análise fatorial (Contribuições positivas)	
Indicadores das concessionárias	Indicadores das agências reguladoras
31% de variação explicada	17,9% de variação explicada
DEC	Número de empregados
FEC	Receita líquida e Número de determinações e recomendações
33,9% de variação explicada	14,9% de variação explicada
Número de empregados	Número de empregados, número de reclamações, número de multas emitidas
Patrimônio líquido	Número de multas emitidas, reclamações por tipo de solicitação
27,4% de variação explicada	17,4% de variação explicada
Investimentos	Número de empregados, Receita líquida, número de reclamações, número de multas emitidas e reclamações por tipo de solicitação
Fornecimento de energia em GWh	Número de empregados e número de multas emitidas
23,5% de variação explicada	14,8% de variação explicada
Número de consumidores em atividade rural	Número de empregados, número de multas emitidas e reclamações por tipo de solicitação
Número de consumidores urbanos	Número de empregados, Receita líquida e reclamações por tipo de solicitação
23,5% de variação explicada	14,8% de variação explicada
Número de consumidores total	Número de determinações e recomendações e reclamações por tipo de solicitação

Apêndice 31

Resultados da correlação entre variáveis dependentes e independentes		
Indicadores da variável dependente	Indicadores das variáveis independentes	Índice de correlação (Coeficiente linear de Person)
DEC	Receita líquida/Número de empregados	- 0,62
	Número de determinações e recomendações/ Número de empregados	- 0,62
FEC	Receita líquida/Número de empregados	- 0,45
	Número de determinações e recomendações/ Número de empregados	- 0,47
Número de consumidores total	Receita líquida/Número de empregados	0,67
	Número de determinações e recomendações/ Número de empregados	0,66

Apêndice 32

Resultados da regressão múltipla entre variáveis independentes e dependente		
Indicadores da variável dependente	Indicadores das variáveis independentes	Análise de regressão (Em função do r de Pearson)
DEC	Receita líquida/Número de empregados	0,32
	Número de determinações e recomendações/ Número de empregados	0,55
FEC	Receita líquida/Número de empregados	0,23
	Número de determinações e recomendações/ Número de empregados	0,27
Número de consumidores total	Receita líquida/Número de empregados	0,14
	Número de determinações e recomendações/ Número de empregados	0,23

Santos, Clezio Saldanha dos. **A regulação da distribuição de energia elétrica brasileira: relações entre agências e a qualidade dos serviços de concessionárias.** 2003. 230f. il. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Autorizo a reprodução deste trabalho para que seja utilizado em programas de comutação bibliográfica.

Salvador, 2003.

Clezio Saldanha dos Santos