

Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações*

TÂNIA FISCHER**

EXPEDITO TEIXEIRA***

FLORENCE HEBER****

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Reforma de Estado e serviços de infra-estrutura: energia e telecomunicações em ritmo de transição; 3. Referências conceituais: interorganizações, gestão estratégica e instituições; 4. Interorganizações em processo de construção: os setores de telecomunicações e energia elétrica; 5. Considerações finais.

PALAVRAS-CHAVE: interorganizações; estratégia; infra-estrutura básica; serviços.

As mudanças institucionais das reformas de Estado empreendidas em países desenvolvidos desde o início da década de 80 apontam para um Estado transferidor de recursos e regulador das novas dinâmicas sociais, especialmente no que se refere aos rearranjos do mercado e aos novos papéis da cidadania. As antigas estruturas piramidais da administração direta e indireta cedem lugar a organizações mais interativas, mais permeáveis à influência de outras organizações e capazes de integrar alianças e parcerias. Estas são configurações organizativas híbridas de maior complexidade: interorganizações, constituídas de subconjuntos distintos na natureza e finalidade, mas complementares quanto à viabilização institucional dos sistemas mais diversos, mediante ações estratégicas construídas por estas interações. O

* Artigo recebido em maio e aceito em junho 1998. Colaboraram para sua realização: Bernadete Mossoquette, bolsista de aperfeiçoamento científico do CNPq; Vitarque Lucas Paes Coelho, bolsista de iniciação científica do CNPq.

** Professora titular da Escola de Administração da UFBA, pesquisadora 1A do CNPq, doutora em administração pela USP e coordenadora do Nepol (Núcleo de Estudos sobre Poder Local e Organizações).

*** Pesquisador visitante do CNPq no Nepol, mestre em engenharia elétrica pela Escola Federal de Engenharia de Itajubá, mestre em sistemas integrados de gerenciamento pela University of Birmingham, Inglaterra.

**** Mestre doutorada em administração pela Escola de Administração da UFBA.

desenho e a gestão estratégica dessas interorganizações são problemas relevantes para o governo e a sociedade brasileiros. Este artigo apresenta o exemplo dos setores de energia e telecomunicações, cujos novos modelos de organização têm dois objetivos básicos: a criação de um ambiente competitivo nos setores e a universalização dos serviços.

Management strategies and organizational reconfiguration: the power and telecommunications sectors

The institutional changes imposed by the State reforms undertaken by developed countries since the early 80's point out to a State that transfers resources and regulates the new social dynamics, particularly in relation to market rearrangements and new roles of citizenship. The old pyramidal structures present in direct and indirect administration are giving place to more interactive organizations, more affected by the influence of other organizations and capable of forming alliances and partnerships. These are hybrid organizational configurations of higher complexity: interorganizations, comprising distinct subsets, both in nature and purpose, but complementary in regard to their purpose of making the most diverse systems institutionally feasible, through strategic actions born in those interactions. The design and strategic management of such interorganizations are important problems for the Brazilian government and society. To illustrate this situation, this paper presents the power and telecommunication sectors. These new organizational models show two basic objectives: the creation of a competitive environment in the sectors and the universalization of services.

1. Introdução

O modelo organizativo proposto pela reforma do Estado no Brasil, ao interligar formas de propriedade e de administração, indica a necessidade de se construírem desenhos de organização e gestão que institucionalizem padrões de oferta de serviços de infra-estrutura básica, entre outros.

A retórica de mudança institucional presente nas reformas de Estado empreendidas por países como o Reino Unido, a Nova Zelândia ou os EUA, para falar apenas de três exemplos relativamente paradigmáticos para o caso brasileiro, aponta para um Estado transferidor de recursos e regulador das novas dinâmicas sociais, especialmente no que se refere aos rearranjos do mercado e aos novos papéis da cidadania.

Como uma das primeiras conseqüências, as antigas estruturas piramidais presentes nas administrações direta e indireta cedem lugar a organizações mais interativas, mais permeáveis à influência de outras organizações; capazes de integrar alianças e parcerias, reforçando a trajetória de que nos fala Clegg (1996), na qual as organizações contemporâneas envolvem "da burocracia à fluidez".

Articulando várias instâncias de poder público, interesses privados e representações da cidadania, essas organizações são, na verdade, interorganizações. Estas, por sua vez, são configurações organizativas híbridas, de maior

complexidade, constituídas de subconjuntos distintos na natureza e finalidade, mas complementares quanto à viabilização institucional dos sistemas mais diversos.

O desenho e a gestão estratégica dessas interorganizações são problemas relevantes para o governo e a sociedade no Brasil, não diferentes dos vividos em outros países, mas certamente mais intensos no caso brasileiro. Como exemplares desta situação, escolhemos os setores de energia e telecomunicações, dois setores em acelerado processo de privatização, hoje entre os campeões de queixas nos órgãos de proteção ao consumidor, por cobranças indevidas e má qualidade na prestação dos serviços.

Os novos modelos de organização dos serviços públicos, notadamente telecomunicações e energia, apresentam dois objetivos básicos: a criação de um ambiente competitivo no setor e a universalização dos serviços. Quanto ao regime de prestação, os serviços de interesse coletivo poderão ser prestados tanto no regime público quanto no privado. Estes novos modelos de organização dos serviços de utilidade pública traduzem-se numa proposta de redefinição do papel do Estado e do setor privado, estabelecem uma configuração organizativa articulada a uma nova categorização de serviços, baseada em princípios que devem nortear a ação dos atores, e, para assegurar que os objetivos básicos da reforma ampla e justa competição e universalização dos serviços sejam cumpridos, criam instâncias regulatórias independentes.

Este artigo apresenta alguns dados da conjuntura que preside as reconfigurações organizacionais e estratégicas dos setores de infra-estrutura no Brasil, uma breve discussão das referências conceituais em uso e a análise dos dois casos, em que uma lógica híbrida tende a se consolidar e a impor formatos organizativos bastante flexíveis, que permitam a operadores privados compatibilizar estratégias radicalmente opostas, limites e possibilidades de ação reguladas e desreguladas. Por outro lado, o grande desafio é manter os princípios de universalidade e continuidade dos serviços básicos em patamares contextualmente aceitáveis (*vis-à-vis* condições de renda, distribuição geográfica e outros fatores característicos) e garantir níveis de rentabilidade que viabilizem o negócio privado.

2. Reforma de Estado e serviços de infra-estrutura: energia e telecomunicações em ritmo de transição

No Brasil, a intervenção do Estado nas indústrias que caracterizam os monopólios naturais, a partir de 1930, aconteceu por duas razões básicas: por serem intensivas em capital e o setor privado não dispor dos volumes financeiros necessários e/ou pelo fato de as características monopolísticas permitirem altos níveis de rentabilidade no negócio. A atuação do Estado no

setor siderúrgico aconteceu pela primeira razão; no setor de telecomunicações, pela segunda; e nos setores elétrico e petrolífero, pelas duas razões.

Com a crise fiscal que se delineou no início da década de 80, o Estado perdeu a capacidade de investir e, com os processos de privatização, terceirização e publicização de serviços, decidiu retirar-se das áreas onde sua participação não é essencial. As lacunas deixadas devem ser preenchidas pelo capital privado, tornando premente a atuação do Estado em órgãos reguladores que estejam encarregados de coibir excessos do setor privado em áreas monopolísticas.

Os processos de redefinição das formas tradicionais de organização têm seguido diversas orientações, sugerindo um *continuum* que vai desde a gradual flexibilização dos monopólios e políticas de regulação a modelos que combinam a liberalização total dos mercados, a privatização e a desregulação do setor. Diferentemente do ocorrido na Inglaterra, à época da operacionalização da mudança do controle acionário do Estado para a iniciativa privada nas empresas do setor de energia, quando foram definidas as “regras do jogo” e de todo o arcabouço jurídico-institucional, o Brasil optou por inicialmente privatizar e depois definir concretamente o modelo da nova indústria e sua regulação. Por exemplo, os recentes colapsos no serviço de fornecimento de energia elétrica da cidade do Rio de Janeiro, prestados pela Light, trouxeram rapidamente à ordem do dia as conseqüências da atuação de uma empresa em um segmento que é monopolístico por natureza, sem a monitoração desses serviços por um órgão regulatório atuante e eficaz, e os impactos na vida de cada cidadão, de forma particular, e na vida das cidades, de um modo geral.

Na verdade, como as privatizações estão amparadas em contratos legais, satisfeitas as condições impostas nesses contratos, as empresas estariam resguardadas de penalidades outras que não aquelas estabelecidas nos mesmos. Obviamente, cada empresa deverá evitar que a situação atinja o ponto crítico a que a cidade do Rio de Janeiro chegou, evitando os desgastes associados, na medida de suas disponibilidades de inversões financeiras e de acordo com os parâmetros de qualidade do serviço estabelecidas pelo órgão de regulação — Aneel —, o que torna ainda mais prementes essas definições da instituição reguladora.

Em contraposição ao caminho trilhado na indústria de energia elétrica, nas telecomunicações o governo federal criou primeiro a Anatel — responsável pela regulação de um setor em franca expansão no Brasil e com sucessivas inovações tecnológicas — para depois iniciar o processo de privatização. Como foi dito, no caso do setor energético, a Aneel seguiu-se às privatizações.

O grande desafio relacionado às mudanças que estão sendo implementadas nas telecomunicações refere-se à complexidade do novo modelo de organização que será adotado, com um número infinito de operadores privados e a criação de interorganizações, além da preocupação com as estratégias de

institucionalização da nova configuração. Surge, portanto, uma grande questão, relativa às estratégias de institucionalização do novo modelo de organização das telecomunicações e energia no Brasil e à forma como estão sendo geridas essas transformações.

3. Referências conceituais: interorganizações, gestão estratégica e instituições

A construção das interorganizações referentes aos serviços de infra-estrutura — no caso, energia e telecomunicações — adota a perspectiva contemporânea das organizações que apontam para o pluralismo, para o encontro das diversidades, para o paradoxo e a ambigüidade no desenvolvimento de modelos organizativos híbridos e a gestão estratégica que integra lógicas e culturas diversas. As interorganizações estão presentes no ideário das organizações complexas estudadas por Alter e Hage (1993), Le Moigne (1994), Lipneck e Stamps (1994), McKechnie (1994) e outros. Em trabalhos anteriores, aplicações do conceito de interorganização foram realizadas na gestão de espaços urbanos ou em projetos estratégicos de capitais (Fischer, 1996). As interorganizações em estudo têm um centro regulador, pressupondo ações cooperativas e gestão da competição e conflitos.

Em qualquer dos dois casos, as interorganizações só poderão atingir seus objetivos por meio de ações estratégicas, pois tanto dependem de parcerias e alianças quanto devem administrar inevitáveis conflitos e disputas de interesses. O escopo final, ou estado desejado, é a institucionalização dos dois sistemas, quando as “regras do jogo” estabelecem consensos e normas que irão conferir estabilidade e significação aos comportamentos e às políticas e práticas adotadas. Sendo, por excelência, o desafio dos atuais esforços reformistas, a institucionalização encontra respaldo nas propostas de Scott e Christghsem (1994), Koiman (1993) e outros, na senda do novo institucionalismo aberto por March e Olsen (1989).

Para que a gestão oriente-se estrategicamente para o desenvolvimento de instituições, são fundamentais as dimensões de regulação, mas também as condições de gestão, incluída aí a aprendizagem do agir coletivo. Por gestão estratégica entende-se o padrão de ações interligadas, flexíveis e sujeitas a idas e vindas entre projeto e ação. O conceito de estratégia emergente de Mintzberg (1995) traduz a trajetória de ensaio e erro da formulação estratégica no campo social. Avenier (1997) denominou-a de “estratégia tateante”, o que está mais próximo do significado dos processos em curso.

Um outro aspecto a ser mencionado é a “virtualização” da organização híbrida. Podendo ser analisada em cada um dos subconjuntos, a interorganização só será virtualmente uma organização, ou o será quando a estratégia

de gestão assim o requerer. Ou seja, a interorganização só adquire este *status* quando institucionalizada.

Nos dois setores escolhidos como exemplares dos processos de construção interorganizacional e de redirecionamento estratégico, o caminho percorrido até aqui já evidencia dificuldades e perspectivas da transição de um modelo burocrático piramidal para um modelo orbital relativamente horizontalizado, que tem formato de teia organizacional, ou seja, um centro regulador — as agências — e outros subsistemas ou subconjuntos em órbitas concêntricas.

No caso brasileiro, as agências cumprem o mister de regulação, discutindo-se ainda o seu grau de autonomia decisória em relação ao governo. Há posições em defesa da autonomia absoluta das agências, inspiradas nas agências reguladoras argentinas e inglesas, mas esta matéria não é consensual, uma vez que poderia esvaziar o papel do governo na liderança do processo. Mandatos estáveis na direção das agências não garantiriam *per se* a neutralidade em relação aos oligopólios e à defesa dos usuários. Como se evidencia, a agência reguladora é um dos centros decisórios das interorganizações, havendo outros que poderão liderar produtores ou consumidores de serviços. O processo foi recém-iniciado e está longe da sua conclusão.

A seguir, apresentamos as trajetórias dos setores.

4. Interorganizações em processo de construção: os setores de telecomunicações e energia elétrica

Nos casos que apresentamos a seguir, os dois setores em análise cumprem trajetórias próprias, não obstante integrarem a mesma dinâmica de privatização de serviços de infra-estrutura. Em suas semelhanças e diferenças, são exemplares.

A trajetória das telecomunicações

Um vigoroso e amplamente disseminado movimento de reorganização caracteriza o cenário atual das telecomunicações no mundo. Esse processo teve início já nos primeiros anos da década de 80, notadamente nos EUA e Inglaterra, sendo progressivamente acompanhado por outros países da Europa Central, Ásia e América Latina. Os processos de redefinição das formas tradicionais de organização têm seguido diversificadas orientações, sugerindo um *continuum* que vai desde a gradual flexibilização dos monopólios e políticas de regulação a modelos que combinam a liberalização total dos mercados, a privatização e a desregulação do setor.

O Brasil convive há muito com diversos problemas no setor e inúmeras pressões no sentido da liberalização e reorganização das telecomunicações. O modelo histórico cuja base era o monopólio público foi revisado e, apesar da existência de algumas iniciativas pontuais ao longo dos últimos anos visando à reforma do setor, só recentemente o governo brasileiro apresentou uma proposta ampla de redefinição das telecomunicações no país, como veremos a seguir.

A configuração organizativa original das telecomunicações no país caracterizava-se pela extrema fragmentação do poder de outorgar concessões, na forma de exploração dos serviços, nas diretrizes e metas de ampliação ou cobertura territorial dos serviços e no estabelecimento de tarifas. Competia à União, aos estados e municípios a garantia da prestação do serviço, quer através da exploração direta, quer mediante outorga de concessões, conforme estabelecido na Constituição de 1946. A participação de empresas estrangeiras era predominante neste período.

A Companhia Telefônica Brasileira (CTB), subsidiária da Canadian Traction Light and Power Company concentrava, em 1957, dois terços dos telefones existentes no Brasil, os quais estavam localizados principalmente nas áreas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. O restante estava distribuído entre a Companhia Telefônica Nacional, filial da ITT no Rio Grande do Sul, as subsidiárias da CTB em Minas Gerais e Espírito Santo e as aproximadamente 900 concessionárias municipais então existentes.

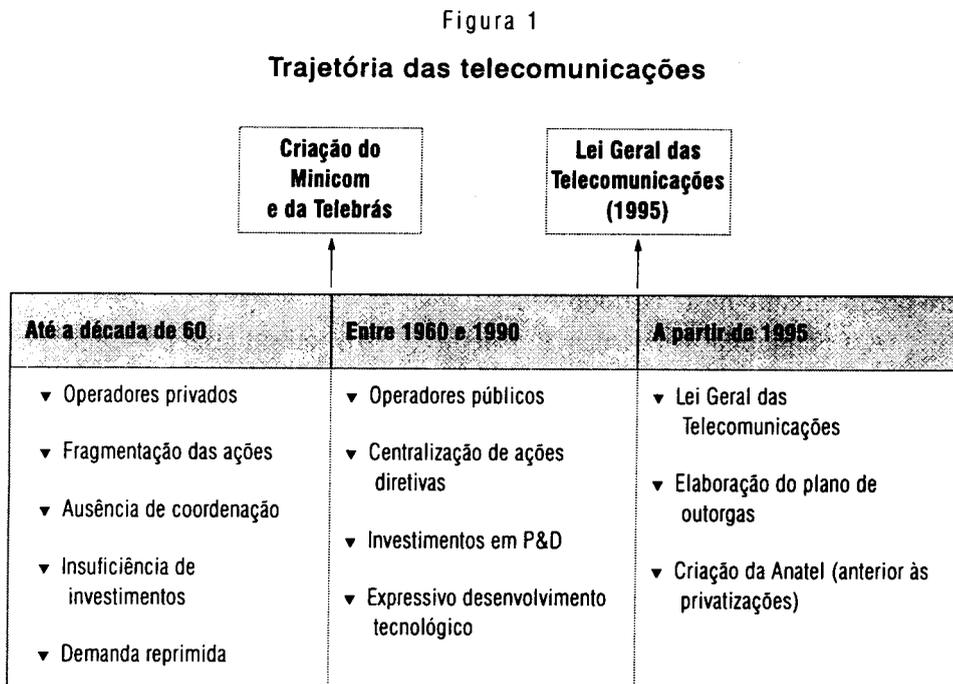
A organização fragmentada do setor naquele momento refletia-se na ausência de coordenação e de objetivos comuns de desenvolvimento e ampliação dos serviços, gerando uma situação de extrema precariedade, não condizente tanto com as fortes diretrizes governamentais de modernização da infra-estrutura do país, quanto com as preocupações de integração territorial relacionadas ao aprofundamento do ideário da segurança nacional.

Esse modelo permaneceu até fins dos anos 60, ainda que, no período que compreende a década, importantes alterações tivessem sido efetivadas através da aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (1962), que forneceu as bases para ações normativas (através da criação do Contel) e executivas do Estado (com a criação da Embratel, empresa que passou a operar parte dos serviços de ligações internacionais, o que caracterizou a primeira intervenção governamental direta no setor). Registra-se ainda a criação do Ministério das Telecomunicações, Minicom, a intervenção e posterior compra da CTB e, em 1972, a criação da Telebrás.

A partir de então, a organização das telecomunicações no Brasil assumiu uma configuração que perdura até hoje, composta pela Embratel, empresa *carrier* de âmbito nacional e internacional, que explora também serviços de comunicações de dados e telex; por uma empresa *holding*, a Telebrás, com suas 27 empresas-pólo; e por quatro empresas independen-

tes, a CRT, a Sercomtel, a Ceterp e a Companhia de Telecomunicações do Brasil Central. Toda esta organização é hierarquicamente subordinada ao Minicom.

A figura 1 resume a trajetória do setor no Brasil.



Um dos principais argumentos que buscam justificar a deterioração no desempenho das telecomunicações no Brasil é relacionado a práticas do governo federal ao utilizar as empresas públicas como instrumentos de políticas de estabilização, através de controles de preços e tetos para investimentos, com o objetivo de conter o processo inflacionário. Assim, as tarifas baseavam-se em outros critérios que não os correspondentes aos custos dos serviços.

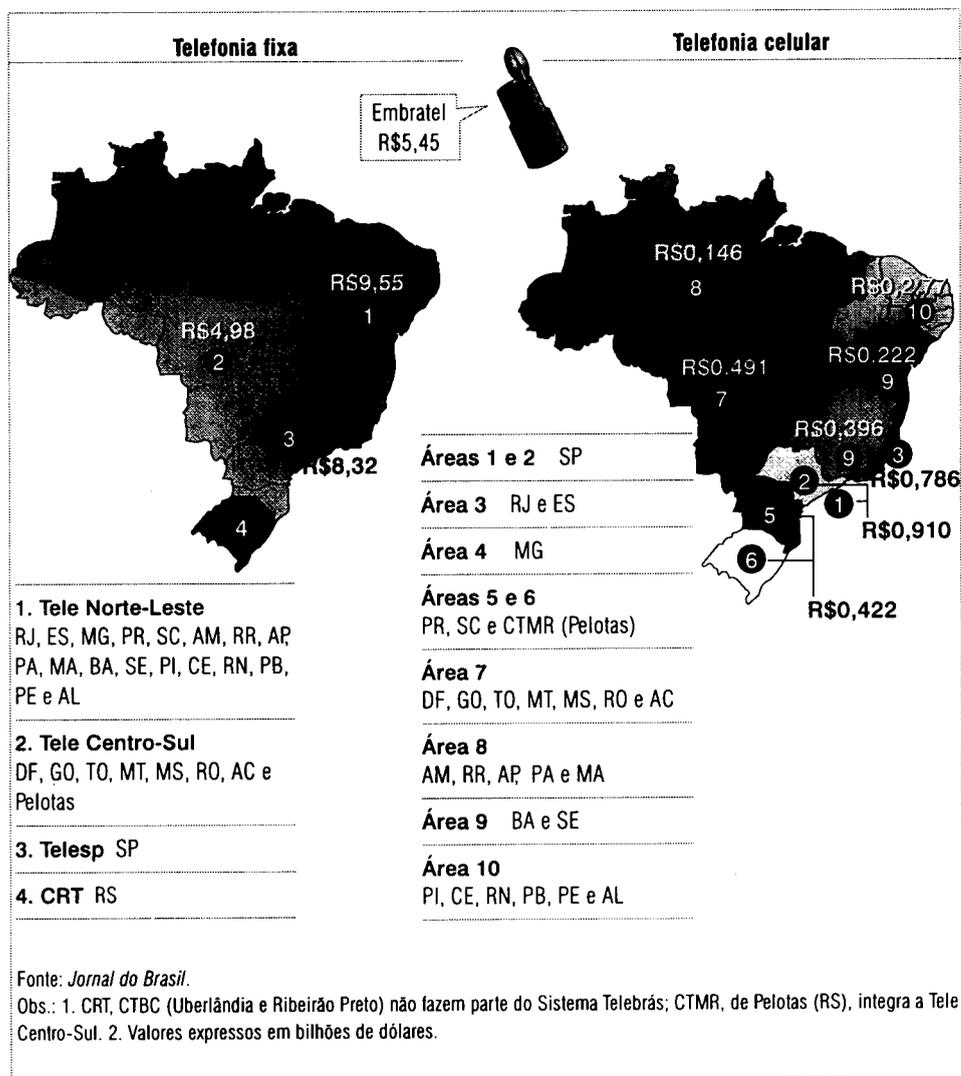
Dois pontos fundamentais são articulados na montagem da nova configuração organizativa do setor de telecomunicações: a criação de um ambiente competitivo e a criação de uma instância regulatória (figura 2).

Algumas premissas assumidas pelo governo estão balizando o cronograma e a forma de implementação das mudanças:

- ▼ em primeiro lugar, a criação do órgão regulador — a Anatel;

Figura 2

As novas companhias no setor de telecomunicações



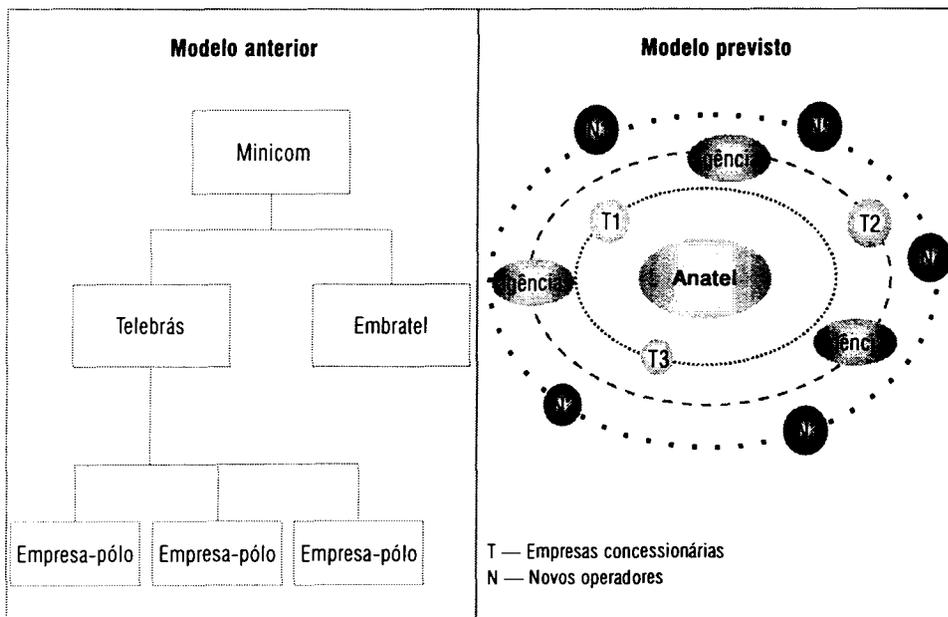
- ▼ antes da privatização não deverá haver concorrência entre as teles regionais;
- ▼ depois de vendas, o governo concederá um tempo de monopólio para que as teles privatizadas se consolidem no mercado;
- ▼ estima-se que talvez as teles de algumas regiões precisem de uma proteção adicional;
- ▼ as restrições regionais e de serviços serão removidas assim que as metas de expansão forem atingidas, quando houver estabelecimento de processos concorrenciais.

O modelo ora proposto pelo governo brasileiro sugere uma conformação organizacional extremamente complexa, operações exclusivamente privadas e um número ilimitado de empresas operando, no futuro, sem qualquer restrição regional ou de serviços. Permanecem, então, enormes dúvidas quanto às possibilidades de instauração de um ambiente competitivo de fato e de garantia de metas de investimento e de universalização do serviço básico. Mesmo que a instância regulatória (Anatel), na figura de uma autarquia especial, disponha de uma margem de liberdade maior em relação a esta figura do direito administrativo, são muitas as dúvidas relacionadas à sua efetiva capacidade de controle frente aos grandes operadores privados.

A figura 3 ilustra o modelo anterior e a proposta atual de desenho organizativo das telecomunicações no Brasil.

Figura 3

Os modelos organizacionais nas telecomunicações



A trajetória do setor de energia elétrica

As empresas de energia elétrica no Brasil eram quase que totalmente privadas até a década de 40, período no qual se evidenciou um descompasso entre a produção de energia elétrica e a demanda do mercado.

A estatização de muitas empresas privadas e a criação de outras concessionárias federais e estaduais de geração de energia resultou no fato de a participação privada hoje se restringir a companhias distribuidoras regionais de pequeno porte.

Deste modo, o setor elétrico brasileiro foi, nas três últimas décadas, um forte instrumento de política de desenvolvimento do governo, tendo experimentado uma grande expansão até a metade dos anos 80, e um declínio no ritmo de crescimento a partir daí.

O uso, pelo governo, da política tarifária do setor elétrico como instrumento de controle inflacionário, somado à centralização das decisões, à equalização tarifária e ao modelo de remuneração de investimentos, colaborou para a crise financeira do sistema elétrico, além de favorecer um inadequado e ineficiente desempenho empresarial e uma crescente interferência política nas gestões das empresas concessionárias.

Para promover o crescimento do sistema eletroenergético brasileiro houve um endividamento à custa de empréstimos externos, obtidos pela facilidade na captação de recursos no exterior a juros baixos (anos 70) e pela garantia legal de remuneração que as concessionárias de energia tinham.

O sistema elétrico brasileiro atende atualmente a cerca de 30 milhões de consumidores residenciais, o que corresponde a uma taxa de atendimento de 87%. No campo, ainda falta atender a mais de 18 milhões de pessoas. Em 1997, algo em torno de 70% das quase 6 milhões de propriedades rurais ainda não tinham acesso à energia elétrica.

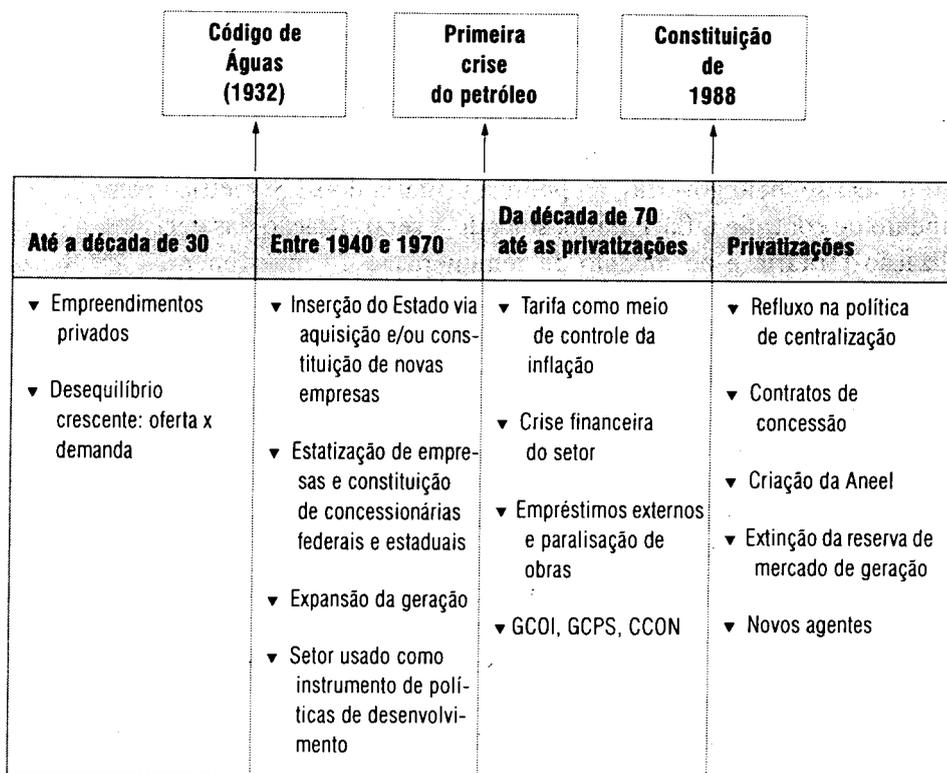
O modelo idealizado, que objetivava deixar apenas a distribuição de energia elétrica como responsabilidade de empresas estaduais ou privadas e a geração e transmissão de grandes blocos pelas empresas federais, foi implantado nas regiões Norte e Nordeste em sua totalidade. Nas outras regiões do país, empresas federais interagem com empresas geradoras estaduais de grande porte nas mesmas áreas de concessão, o que resultou em disputas por obras e numa utilização não-otimizada de recursos nas áreas de geração e transmissão.

Nos últimos anos, o setor percebeu que a falta de recursos financeiros, a crescente ineficiência administrativa e a tendência neoliberal mundial impulsionariam crescentes níveis de participação privada na exploração dos serviços de geração, transmissão, distribuição e varejo de energia elétrica. Grupos econômicos nacionais e internacionais também têm-se movimentado no sentido de influenciar esse processo de privatização, através de pressões junto aos poderes constituídos e à opinião pública, sinalizando um futuro econômico promissor, dentro de um ambiente preponderantemente liberal e competitivo, suportado pela iniciativa privada.

A figura 4 resume a trajetória do setor no Brasil.

Figura 4

A trajetória do setor elétrico



A indústria elétrica no Brasil tem sua forma de exploração definida na Constituição Federal de 1988. Seu art. 21, inciso XII, b, define que a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos recursos hídricos são de competência da União, que pode explorá-los diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão.

Já no *caput* do seu art. 175, a Constituição Federal define que os serviços públicos serão prestados diretamente pelo poder público, ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, estando prevista no parágrafo único desse artigo a sua regulamentação por lei específica. Entende-se que, para o setor elétrico, não apenas o fornecimento direto de eletricidade ao consumidor seja um serviço público, como toda a cadeia de atividades necessárias a este atendimento, incluindo as etapas de geração e transmissão.

Logo, havia uma premência na regulamentação desse artigo, para definir os procedimentos referentes às concessões e outras questões relativas à regulação da indústria elétrica no Brasil. Essa regulamentação foi feita através da Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95), complementada pela Lei nº 9.074/95, a partir de um acordo envolvendo o Congresso Nacional, os estados e o governo federal. Os estados, controladores das concessionárias ditas estaduais, conseguiram preservar as concessões existentes. Foram fixadas as condições para a entrada de capital privado na indústria elétrica e criou-se a figura do PIE, produtor independente de energia. O produtor independente de energia e o autoprodutor de energia elétrica foram depois regulamentados através do Decreto nº 2.003/96.

Desse modo, a exploração dos serviços públicos de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica continua dependendo de concessões, porém agora com a realização obrigatória de licitações, às quais deveriam poder concorrer indiferentemente empresas públicas e privadas.

A figura 5 apresenta as privatizações já ocorridas no setor elétrico.

Na prática, estavam estabelecidas as bases para se iniciar um amplo programa de privatização das concessionárias estaduais e federais, como de fato ocorreu. Como se esperava, houve mais empenho por parte do governo em privatizar as empresas, em detrimento da construção da estrutura de regulação.

Existem hoje alguns pontos de consenso nos grupos de apoio que foram encarregados de preparar os subsídios para a tomada de decisão, na esfera do Ministério das Minas e Energia, quanto ao novo desenho do modelo institucional do setor, entre os quais podem ser destacados:

- ▼ a modelagem de desestatização do sistema Eletrobrás depende dos aspectos mais relevantes do novo modelo institucional do setor, ainda a ser definido;
- ▼ modelo deve ser desverticalizado, de modo a estabelecer uma clara segregação dos principais segmentos do negócio *energia elétrica*, ou seja, segregação das atividades de geração/transmissão/distribuição/comercialização;
- ▼ deve ser estimulada a livre competição no segmento de geração;
- ▼ deve ser garantido o livre acesso às redes de transmissão e de distribuição, que funcionarão como um elemento neutro no sistema, preservando a livre competição nos segmentos de geração e distribuição;
- ▼ a regulamentação deve ser coerente com o espírito da Lei nº 9.074, que garante a liberação de grandes consumidores do monopólio comercial das distribuidoras;

Figura 5
Privatizações no setor elétrico brasileiro

Empresa	Acionistas	Valor
1. Light	EDF, Houston, AES Co. (28,8%), BNDESpar (9,1%), funcionários (10%), outros (10%)	2.226,79
2. Cerj	Chilectra (41,15%), EDP (21,8%), Endesa (7,03%), Estado do Rio (29,74%)	587,21
3. Escelsa	Iven S.A. (45%), GTD (65%), Eletrobrás (14,7%), outros (15,6%)	386,91
4. Coelba	BB Prev. (44%), Iberdrola (39%), fundos de investimento (17%)	1.596,82
5. Energipe	Cataguases. Leopoldina. (100%)	519,72
6. Cosern	Coelba (77,9%), fundos de investimento (22,1%)	605,98
7. Coelce	Enersis (26%), Endesa (37,5%), Cerj (36,5%)	867,69
8. Cemat	Grupo Rede (65%), Inepar (35%)	353,05
9. Enersul	Escelsa (100%)	564,48
10. Metropolitana	Light (100%)	1.776,57
11. CPFL	VBC(42%), fundos de investimento (48%)	2.729,83
12. Ceee (CO)	AES Co. (100%)	1.372,23
13. Ceee (N/NE)	VBC (33,3%), CEA (33,3%), Previ (33,3%)	1.485,82

Obs.: Valores expressos em milhões de dólares.
Fonte: *Gazeta Mercantil*.

- ▼ deve haver uma total reformulação do órgão regulador (DNAEE, Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica), para conferir ao mesmo uma maior autonomia de atuação e quadro de pessoal próprio (atualmente os funcionários do DNAEE são cedidos pelas empresas concessionárias); nesse sentido, foi aprovada pelo Congresso Nacional a lei que criou a Aneel, Agência Nacional de Energia Elétrica, que assumiu as atribuições do DNAEE.

O governo brasileiro, após determinar a necessidade de estabelecer as agências reguladoras no setor elétrico, buscou o apoio externo e contou com as experiências de outros países no setor de regulação e fiscalização, principalmente dos EUA.

A Aneel, como autarquia especial, tem como prioridades:

- ▼ assegurar a estabilidade da função regulatória;
- ▼ fixar suas metas através da assinatura de um contrato de gestão;
- ▼ dirimir os eventuais conflitos entre os diversos agentes que integram o setor elétrico.

A Aneel foi criada com base híbrida, numa combinação dos modelos dos órgãos reguladores dos EUA e dos países da Comunidade Européia. A expectativa, no entanto, é tornar realidade a operacionalização desta *agência reguladora* com total eficácia e eficiência, com ênfase na qualidade do serviço, diferentemente do que foram os organismos anteriores, como o extinto DNAEE. Neste contexto, o governo enfrentará algumas dificuldades, visto que esta situação é uma experiência inovadora na burocracia brasileira.

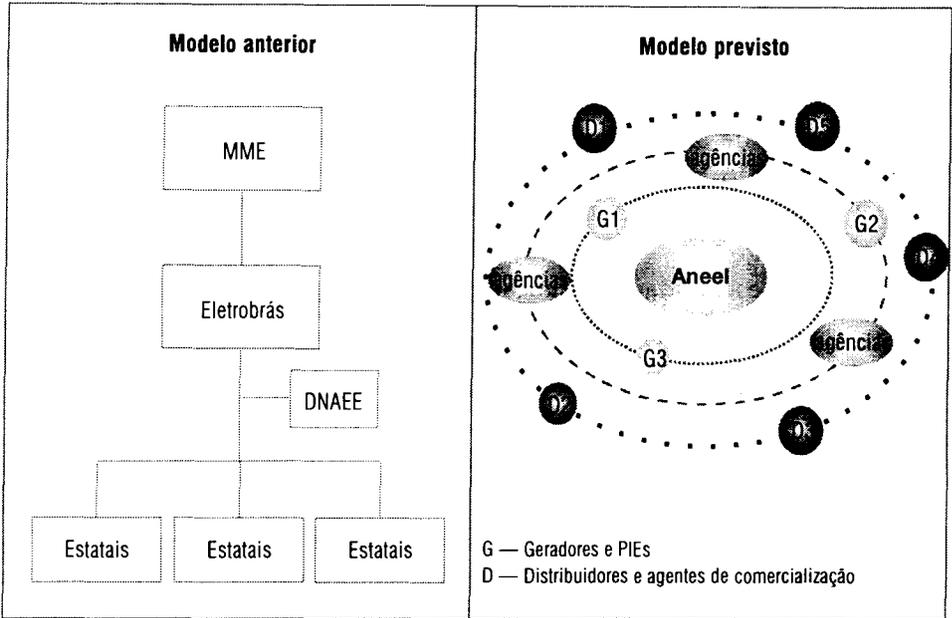
Ao ser dotada de autonomia e capacidade de interlocução com os diferentes agentes, fazendo valer as suas decisões, a Aneel tenderá a solucionar os problemas futuros relacionados à administração pública brasileira no setor.

No processo de descentralização da Aneel, está prevista a criação de órgãos operadores regionais com a finalidade de evitar que empresas do setor elétrico privatizado tenham rentabilidade abusiva em detrimento da qualidade dos serviços prestados à população. Esses órgãos funcionarão em vários estados, mediante convênios que serão firmados de forma distinta daquela dos antigos órgãos federais. Um exemplo é o caso do Rio Grande do Sul, que já tem seu órgão operador regional — Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs) —, e da CSPE, em São Paulo, que irão funcionar como braços estaduais da Aneel, cuidando de fiscalizar principalmente a qualidade dos serviços prestados aos consumidores. Outros estados estão preparando suas agências, como Rio de Janeiro, Bahia e Ceará.

A figura 6 ilustra o modelo anterior e a proposta vigente do novo modelo organizativo do setor de energia no país.

Figura 6

O modelo organizacional do setor elétrico



5. Considerações finais

Como vimos, a institucionalização dos novos modelos organizativo-gerenciais das telecomunicações e energia no Brasil é tarefa que integra Estado e sociedade.

Em linhas gerais, os novos modelos organizacionais das telecomunicações e energia elétrica traduzem-se em uma proposta de redefinição do papel do Estado e do setor privado neste campo. Estabelecem uma configuração organizativa articulada a uma nova categorização de serviços, baseada em princípios que devem nortear a ação dos atores e, assegurando a execução dos objetivos básicos da reforma — ampla e justa competição e universalização dos serviços —, criam uma instância regulatória independente.

A proposta de transformação atual altera toda a estrutura anterior de organização dos dois setores. Sustenta que, para alcançar os objetivos de modernização, é imperativo consolidar um ambiente competitivo, sem inter-

venção governamental direta e com extensiva participação de empresas privadas. A intenção é descentralizar as decisões empresariais e a gestão dos recursos, diversificar e atualizar tecnologicamente a rede e garantir o aporte adequado de investimentos mediante a entrada do capital privado.

No modelo proposto, o desenho organizacional articula um mercado competitivo (naturalmente afeito às oportunidades de maior rentabilidade) com metas de universalização (nem sempre rentáveis), serviços públicos e serviços restritos, e parece dispor de uma racionalidade interior de estímulo ao desenvolvimento de serviços segmentados, diferenciados e limitados, com foco na demanda e lógica de mercado.

Diversos analistas dos setores de infra-estrutura assinalam que as experiências internacionais têm demonstrado que, apesar das fortes tendências e pressões pela liberalização e privatização, não há apenas uma única solução, um único modelo de organização possível. Aliás, o maior mérito de propostas de transformação consiste em montar arranjos organizacionais que levem em conta nuances e características próprias de cada contexto: os objetivos de modernização e extensão da rede básica no Brasil e EUA ou países da Europa e da África são diferentes.

Mesmo em contextos onde as metas de cobertura e universalização dos serviços já foram satisfatoriamente conquistadas, são enormes as preocupações com os fatores que geram incertezas, em se considerando que o que está em jogo é a redefinição de um setor estratégico e, ainda, não esquecendo o caráter ciclótico e o poder das corporações privadas que entrarão no jogo. As questões relativas às possibilidades de investimento e garantia dos objetivos de universalização ou aquelas relacionadas aos problemas que eventualmente podem impedir a competição no setor têm exigido das autoridades públicas uma certa prudência no encaminhamento das propostas de transformação. A estratégia da Comunidade Européia, por exemplo, foi optar pelo gradualismo no processo de mudança, que vem sendo discutido há cerca de 10 anos, com prognóstico para liberalização completa apenas a partir do final da década de 90. Nos EUA, as modificações vêm sendo discutidas e implementadas há 23 anos. No Japão, há 14 anos.

A mudança, portanto, não é tarefa simples, que dependa tão-somente da institucionalização da lei que reformule os setores. Trata-se de um jogo bastante complexo, onde atuam poderosos jogadores, numa intrincada rede de relações e interesses.

Algumas premissas balizam a concepção dos novos modelos de organização. A primeira delas é relacionada à idéia de que um ambiente competitivo no setor é melhor do que um ambiente monopolístico; a segunda é relacionada à idéia de que o Estado deve passar da função de provedor para a de regulador; a terceira é relativa ao foco da regulamentação, que deve ser deslocado da estrutura de oferta dos serviços para o atendimento da demanda.

No programa de reforma do setor são apresentados dois princípios fundamentais: a introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos, que, implicitamente, pressupõem uma nova forma de organização dos setores quanto aos serviços.

Além do redesenho organizacional que consagra o hibridismo, 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.

O quadro de confronto do corporativismo estatal e interesses do capital de grandes grupos econômicos vem excluindo da discussão uma grande parcela interessada, que são as pequenas e médias empresas, os consumidores residenciais, os de baixa renda e outros que deveriam estar representados por seus organismos de classe, influenciando e participando das decisões.

Já atingida pelos efeitos da falta de manutenção de energia em níveis adequados, a sociedade brasileira questiona a privatização da energia elétrica, o que cria uma natural resistência aos demais processos de privatização em curso.

As interorganizações criadas para gerir energia e telecomunicações no Brasil estão em processo de construção, como em vários outros setores da economia.

“Construir interorganizações, gerenciá-las estrategicamente para que se consolidem as instituições é o maior desafio do Estado gerencial brasileiro” (Pratts, 1997).

Referências bibliográficas

- Alter, C. & Hage, J. *Organizations working together*. London, Sage, 1993.
- Avenier, M. J. *Stratégie tatonnante*. Paris, Economico, 1997.
- Banco Mundial. *Relatório*. Washington, 1992.
- Berg, S. V. & Tschirhart, John. *Natural monopoly regulation, principles and practice*. Cambridge University Press, 1989, Cambridge.
- Clegg, S. et alii. *Handbook of organization studies*. London, Sage, 1996.
- Fischer, T. et alii. *Parceria de novos tempos e novos espaços*. In: Fischer, T. *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- Joerges, B. *Exploring complex organizations. A cultural perspective*. London, Sage, 1994.
- Koïman, J. *Modern governance*. London, Sage, 1993.
- Le Moigne, J. L. *Le modelisation de la compleseite*. Aix-en-Provence, Grasce/CNRS, 1994.
- Lipneck, J. & Stamps, J. *The age of network*. Washington, Oliver Press, 1994.

- March, J. & Olsen, J. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York, Free Press, 1989.
- McKechnie, G. *A typology of organizational network design*. Dublin, Trinity College, 1994.
- Mintzberg, H. & Jorgensen, J. Uma estratégia emergente para la política pública. *Gestión y Política Pública*, 4 (1) México, Cide, 4 (1), 1995.
- Pratts, J. *Administración pública para el desarrollo*. Barcelona, Esade, 1997. (Publicação interna.)
- Scott, W. R. & Christghsem, S. *The international and longitunal studies*. London, Sage, 1994.
- Vickers, John & Yarrow, George. *Un análisis económico de la privatización*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.