



GAE/ 04

17 à 22 de outubro de 1999
Foz do Iguaçu – Paraná - Brasil

GRUPO VI
GRUPO DE ASPECTOS EMPRESARIAIS (GAE)

REGULAÇÃO E GESTÃO COMPETITIVA NO SETOR ELÉTRICO: UM EQUILÍBRIO DINÂMICO

Prof. Carlos Raul Borenstein, Dr.

UFSC

RESUMO

Apresenta-se um arcabouço conceptual e teórico para a compreensão da regulação exercida sobre o setor elétrico e a capacidade de escolha estratégica das empresas na obtenção de vantagens competitivas (gestão competitiva). Concebe-se regulação e gestão competitiva como um processo de ações e reações em equilíbrio dinâmico. Sugere-se um instrumento para analisar este processo.

PALAVRAS - CHAVE

Regulação, Gestão Competitiva, Estratégias Empresariais

1.0 - INTRODUÇÃO

No setor elétrico brasileiro, a regulação estatal, definida como a interferência do governo nas ações organizacionais, está se modificando. Esta nova relação do Estado com as empresas não está ainda perfeitamente definida. Foi criado um órgão regulador, a Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL, como órgão executor da política desenhada para o setor elétrico, com a função de estabelecer diretrizes e fiscalizar as atividades das empresas, atuando no interesse dos consumidores (Borenstein e Camargo, 1997).

O novo arranjo do setor visa a retomada da necessária expansão do sistema elétrico, implicando num (re)posicionamento estratégico para as empresas que estejam ou venham atuar no setor. A sobrevivên-

cia das organizações dependerá de uma gestão que conduza a obtenção e a manutenção de vantagens competitivas.

Nesta nova realidade do setor, dois elementos-chaves determinarão o sucesso das medidas implementadas pelo governo federal: a regulação exercida no setor e a gestão competitiva das empresas. Estes dois elementos envolvem a adoção de medidas habitualmente conflitivas. A regulação, conceituada como a interferência externa nas organizações do setor, com reflexo na concorrência, visa estabelecer e garantir regras para a competição, procurando ganhos de eficiência e produtividade das empresas, em favor da sociedade. As empresas, por sua vez, necessitam de uma certa "margem de manobra", para exercerem suas estratégias, visando criar e sustentar vantagens competitivas. Em consequência, uma regulação "restritiva", pode impedir a implementação de uma gestão empresarial competitiva, não garantindo a sobrevivência das organizações do setor. Por outro lado, a regulação "deficiente" (até pela "captura" do órgão regulador) pode levar a manobras predatórias à concorrência, e a prejuízos aos interesses sociais. Necessita-se, assim, do estabelecimento e manutenção de um equilíbrio dinâmico entre estes dois elementos. Este trabalho estuda esta questão, valendo-se de modelos utilizados na literatura (Borenstein et al 1995), propondo um instrumento de análise que auxilie os envolvidos na obtenção e manutenção deste equilíbrio.

2.0 - REGULAÇÃO

Para Mitnick (1980), “*regulação é um processo, consistindo na restrição intencional na atividade do regulado, por uma entidade externa não envolvida diretamente nas atividades do regulado*”. A questão central ao estudar-se a regulação é a interferência, de alguma maneira, nas atividades sujeitas à regulação, isto é, determinado comportamento deve ser governado, alterado, controlado, guiado. Deve-se notar, entretanto, que não se deseja substituir a atividade, mas sim regulá-la, não sendo portanto a regulação diretamente parte da atividade ou envolvida na sua realização.

Esta definição, de caráter amplo, que será a utilizada neste trabalho, coloca a regulação como um **processo** entre regulado e regulador, em que o segundo procura restringir a escolha do primeiro, e este, sofrendo a restrição, vai agir ou reagir em resposta a esta restrição. Pode-se, assim, analisar, ao longo do tempo, os efeitos da regulação, seja internamente na organização regulada, seja na sua relação com o ambiente externo.

2.1 - As finalidades da regulação

A regulação (Mitnick, 1980), pode ser exercida com o objetivo de

- a) *proibição* de determinados comportamentos, isto é, vedando e impedindo a realização de certas ações expressas nos objetivos da regulação;
- b) *mediação*, isto é, atuando como um filtro entre o público e o privado, muitas vezes evitando o confronto direto entre as partes, num processo de troca ou de relação, através do regulador;
- c) *promoção*, isto é, incentivando certos comportamentos através de benefícios.

3.0 - REGULAÇÃO E GESTÃO COMPETITIVA

Apresentam - se dois estudos publicados sobre o relacionamento entre regulação estatal e gestão competitiva, contendo aspectos de interesse ao presente trabalho, visando a compreensão do processo de relacionamento entre as duas ações:

a) O trabalho de Javidan et al. (1990) analisa a mudança da regulação sobre as organizações do setor de transporte aéreo no Canadá.

Os autores citados demonstram que a interação organização - ambiente externo, em especial naquelas ocasiões em que a interferência sobre a performance da organização é significativa, “leva as mesmas a desenvolverem processos internos, isto é, valores, estruturas, sistemas de controle, e uma distribuição de poder”, conduzindo ao equilíbrio com o ambiente.

As tabelas 1 e 2, retirados do trabalho acima mencionado, ilustram as mudanças no ambiente externo e no comportamento da organização em função da mudança da regulamentação do setor de transporte aéreo.

Javidan et al. (1990) verificam que a desregulamentação, isto é, a diminuição da regulamentação governamental, leva a uma mudança dos “stakeholders” (Freeman, 1983) mais influentes sobre a organização. Para lidar com os novos membros influentes do ambiente, torna-se necessário um reposicionamento estratégico.

Os autores em tela concluem, em consonância com os quadros acima, e com o modelo de Pfeffer e Salancik (1978), que modificações nas estratégias são obtidas à custa da variação do nível de influência interna de membros da organização, conforme figura 1. Por exemplo, profissionais de marketing e finanças passam a deter uma influência maior devido à ênfase em Marketing e em custo - eficiência, em relação a engenheiros de segurança aeronáutica, que desempenhavam, anteriormente, papel importante nas operações da organização, pela preocupação prioritária com regras governamentais de segurança (Javidan et al., 1990).

b) No trabalho de Lioukas et al. (1993), são pesquisadas as empresas estatais gregas, sendo proposto um modelo para a análise da relação de forças entre o governo (regulador) e as empresas (reguladas).

No entender dos 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*.

A *autonomia* da organização está relacionada com a falta da capacidade do governo em exercer a regulação.

Para examinar esta relação de forças, deve-se considerar, entre outros indicadores:

- a *dependência* da empresa em relação a recursos fornecidos ou sob controle do estado, como áreas de concessão, recursos financeiros, nomeação de diretores;
- a *visibilidade política* da empresa, que levará em conta a sua contribuição a objetivos sociais, atendimento a necessidades básicas da população, entre outros fatores;
- *características da empresa*, como tamanho, performance, etc.;
- *características ambientais*, como competição;
- *características do sistema político e administrativo* do país e das pessoas envolvidas, isto é, filiação partidária dos administradores, suas personalidades, redes de influência, etc.

Estas fornecem um instrumento para a determinação do efeito resultante das forças determinantes do posicionamento organizacional. A figura 2, extraída do trabalho de Lioukas et al. (1993), esclarece sobre os indicadores citados.

4.0 - O EQUILÍBRIO DINÂMICO ENTRE REGULAÇÃO E GESTÃO COMPETITIVA

Propõe-se a análise do equilíbrio, ao longo do tempo, entre a regulação e a gestão competitiva das empresas, a partir da concepção de Hrebiniack e Joyce (1985). Para estes autores, *o grau de determinismo ambiental*, isto é, a capacidade relativa do ambiente externo da organização influenciar ou restringir suas ações, e a *capacidade de escolha estratégica* (Child, 1972), entendida como a autonomia da organização de decidir, antecipar-se ou ainda influir sobre as ações a serem tomadas nestas situações de mudança, são *variáveis independentes*. A regulação influi no grau de determinismo ambiental, restringindo ou permitindo a capacidade de escolha estratégica, relacionado a gestão competitiva da empresa.

Estas variáveis podem ser representadas em dois eixos, cuja interação determina 4 tipos principais de comportamento organizacional, conforme figura 3:

- *seleção natural*, com mínima capacidade de escolha estratégica, isto é, adaptando-se ou sendo descartada, tendo alguma capacidade de escolha quanto aos processos internos à organização;
- *diferenciação*, com alta capacidade de escolha estratégica e alto grau de determinismo ambiental, podendo adaptar-se com restrições, normalmente através de mudanças internas na organização;
- *escolha estratégica*, com máxima capacidade de escolha e adaptação planejada;
- *escolha indiferente*, com escolha incremental e adaptação pelas oportunidades.

Desta forma, existe sempre, para a organização, algum “grau de liberdade” ou “margem de manobra”, na eventualidade de variações no ambiente externo. Esta “margem de manobra” pode ser exercida internamente na organização (sobre processos ou métodos de produção, por exemplo), e/ou externamente (influindo no ambiente externo). Isto se aplica à organização em qualquer um dos quatro quadrantes acima.

Esta abordagem já foi objeto de utilização empírica no trabalho de Borenstein (1996), ao estudar-se a modificação na gestão da ELETROSUL no período 1968-1993. Naquele estudo verificou-se a modificação do posicionamento da empresa nos quadrantes, em função da modificação da regulação estatal, figura 4.

Em conseqüência, propõe-se a utilização da abordagem de Hrebiniack e Joyce (1985), em que o

órgão regulador deve atuar, levando em conta os efeitos da regulação nas empresas, expostos nas seções anteriores, de forma a manter as organizações no quadrante II, diferenciação, no qual elas possuem razoável capacidade de gestão competitiva, entretanto sujeitas à contraposição das ações regulatórias, garantindo os interesses governamentais e da sociedade. Desvios deste quadrante, especialmente para o primeiro deles devem ser, motivos de intervenção do órgão regulador, levando a um reposicionamento no quadrante II.

5.0 - CONCLUSÕES

Regulação e gestão competitivas podem ser entendidas como um processo, ao longo do tempo, de ações e reações, em equilíbrio dinâmico. O órgão regulador, conhecendo a dinâmica deste processo, pode agir de forma a melhor garantir o fornecimento de uma energia de qualidade a preços justos e que reflitam a utilização eficiente dos recursos organizacionais, através do "ajuste" na "margem de manobra" das empresas no ambiente competitivo. Este trabalho apresentou um estudo teórico e conceptual desta questão, propondo um instrumento de análise deste equilíbrio dinâmico.

6.0 - BIBLIOGRAFIA

- BORENSTEIN, Carlos Raul. *A Dinâmica do Sistema de Poder nas Organizações do Setor Elétrico Brasileiro: O Caso da Eletrosul*. Florianópolis, 1966. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Santa Catarina. 196p
- BORENSTEIN, Carlos Raul e CAMARGO, C. Celso B. *O Setor Elétrico no Brasil: Dos Desafios do Passado às Alternativas do Futuro*. Porto Alegre : Sagra - Luzzatto, junho 1997, 320p.
- BORENSTEIN, Carlos Raul et all. A Mudança Organizacional em Ambientes Desregulamentados: Um Instrumento de Análise para o Setor Elétrico, no *XIII Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica (SNPTEE)*, 1995
- CHILD, John. “Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice”. *Sociology*, USA, v.6, p.1-22, 1972.
- FREEMAN, Edward R. "Managing the strategic challenge in telecommunications". *Columbia Journal of World Business*, Spring 1983. p.8-18.
- HREBINIAK, L. G., JOYCE, W.F. “Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism”. *Administrative Science Quarterly*, USA, v. september, p.336-349, 1985.
- JAVIDAN, Mansour et al. “Strategic Change: The Search for New Equilibria”. *Journal of Organi-*

- zational Change Management*, USA, v.3, n.3, p.59-76, 1990.
- LIOUKAS, S. et al. "Managerial Autonomy of State-Owned Enterprises: Determining Factors". *Organization Science*, USA, v.4, n.4, p.645-665, 1993.
- MINTZBERG, Henry. *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1983. 700p.
- MITNICK, Barry M. *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press, 1980. 506p.
- PFEFFER, Jeffrey, SALANCIK, Gerald R. *The external control of Organizations*. New York: Harper & Row, 1978. 300p.

TABELA 1- EQUILÍBRIO ANTES DA MUDANÇA NA REGULAÇÃO
(Fonte: Javidan et al., 1990)

I "Stakeholders" chaves	I	Implicações estratégicas	I
I	I		I
I Órgãos reguladores e	I	Ênfase nas questões legais	I
I governo	I	e relacionamento com o governo	I
I Sindicatos	I	Ênfase no conhecimento normati	I
I	I	vo através dos executivos com	I
I	I	experiência	I
I	I	Pouca ou nenhuma diferenciação	I
I	I	do produto e/ou serviço	I
I	I	Custos altos	I
I	I	Qualidade e segurança	I
I	I	Relacionamento cordial com os	I
I	I	sindicatos	I
I	I	Pouca preocupação com a efi-	I
I	I	ciência	I
I	I		I

TABELA 2 - EQUILÍBRIO APÓS A MUDANÇA NA REGULAÇÃO
(Fonte: Javidan et al., 1990)

I-----I	I-----I		I-----I
I "Stakeholders" chaves	I	Implicações estratégicas	I
I-----I	I-----I		I-----I
I Consumidores	I	Ênfase no Marketing	I
I Competidores	I	- Diferenciação de produtos	I
I	I	e/ou serviços	I
I	I	- Promoções	I
I	I	- Segmentação de mercado	I
I	I	- Preços flexíveis	I
I	I	Segurança	I
I	I	Custo-eficiência	I
I	I		I

MODIFICAÇÕES NA REGULAÇÃO



Distribuição de Poder
na Organização



Seleção e Remoção de
Executivos

↓
AÇÕES E ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

FIGURA 1 - RELAÇÃO ENTRE MUDANÇAS AMBIENTAIS E O INTERIOR DA ORGANIZAÇÃO

(Fonte: Pfeffer e Salancik, 1978)

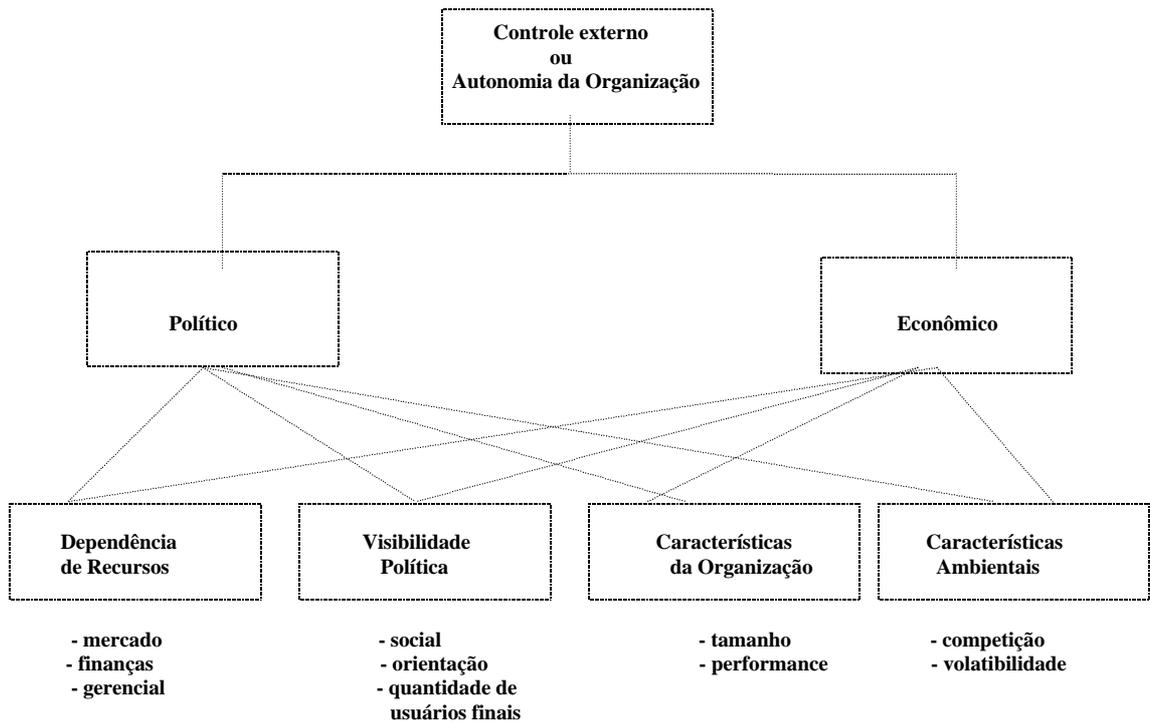
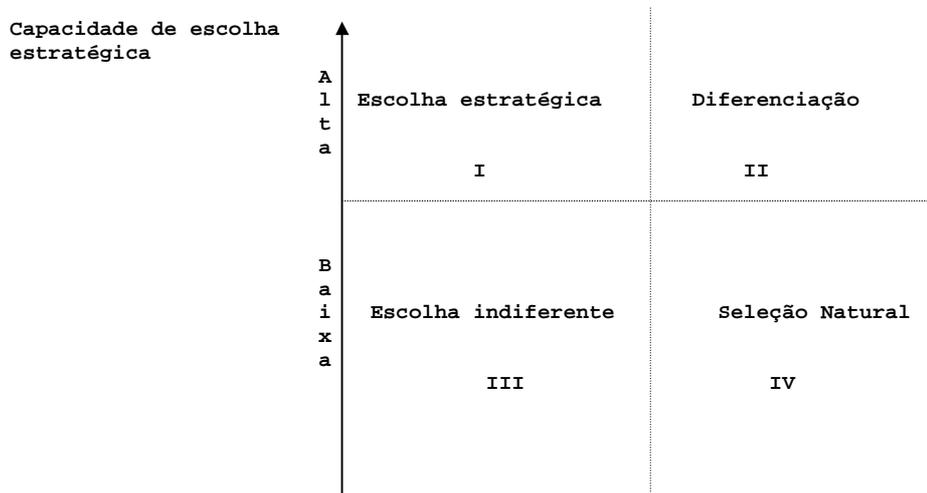


FIGURA 2- FATORES QUE DETERMINAM AUTONOMIA

(Fonte: Lioukas et al., 1993)



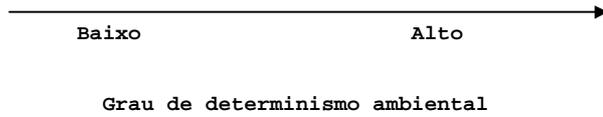


FIGURA. 3- GRAU DE DETERMINISMO X CAPACIDADE DE ESCOLHA ESTRATÉGICA
(Fonte: Hrebiniak e Joyce, 1985)

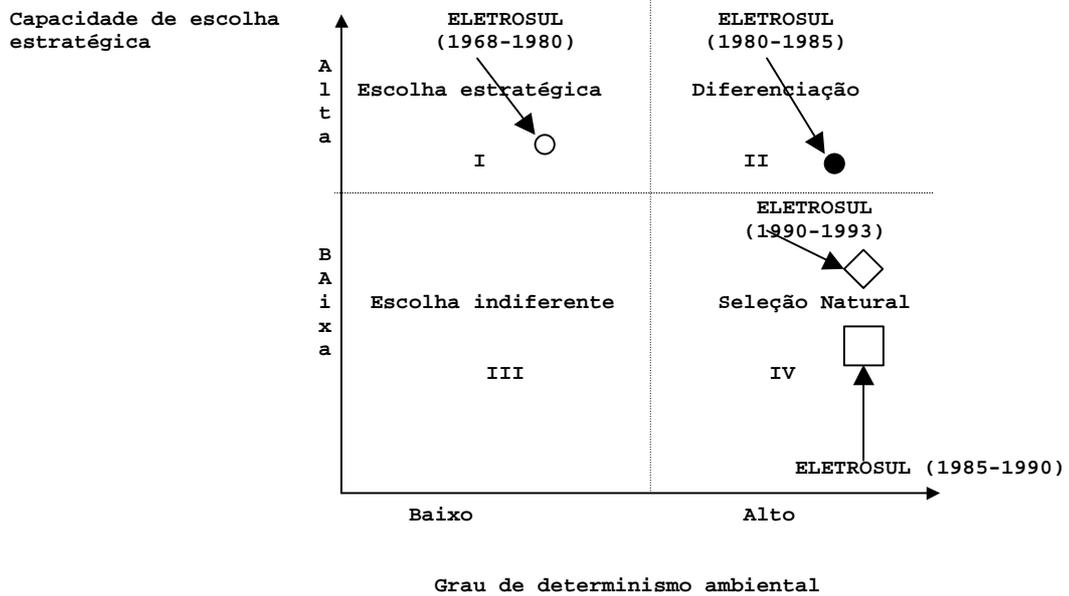


FIGURA. 4- REPOSICIONAMENTO DA ELETROSUL (1968-1993)
(Fonte: Borenstein, 1996)