

Capacitação avançada em regulação: desafios institucionais às interorganizações do setor de energia elétrica no Brasil e alternativas críticas à retórica da competência*

TÂNIA FISCHER**

FLORENCE HEBER***

ÉLVIA FADUL****

ROBERTO FACHIN*****

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Interorganizações e estratégias processuais na trajetória da institucionalização; 3. Da aprendizagem organizacional aos modelos de gestão por competência: uma revisão crítica; 4. O marco institucional: agência nacional, agências estaduais; 5. Modelos de competência e propostas de qualificação para a regulação; 6. Conclusões.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Interorganizations and procedural strategies during institutionalization; 3. From organizational learning to competence management: a critical review; 4. The institutional landmark: national agencies, state agencies; 5. Competence management and qualification for regulation proposals; 6. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: competência; capacitação; regulação; interorganizações.

KEY WORDS: competence; qualification; regulation; interorganizations.

* Artigo recebido em jul. e aceito em ago. 2002.

** Doutora em administração, professora titular da UFBA, pesquisadora 1A do CNPq e coordenadora do Nepol. E-mail: nepol@ufba.br

*** Doutora em administração e pesquisadora associada ao Nepol.

**** Doutora em urbanismo e planejamento, pesquisadora do CNPq, professora-adjunta da UFBA e pesquisadora do Nepol.

***** Livre-docente em política e administração, doutor em ciências humanas, professor titular da UFRGS e pesquisador associado ao Nepol.

Este artigo discute a retórica da competência utilizada na qualificação de quadros gestores de regulação do setor de energia elétrica no Brasil, como requisito para a institucionalização do modelo interorganizacional posto em prática após a privatização. O artigo analisa desenhos organizativos, cenário político e marcos reguladores, identificando estratégias de gestão e capacitações necessárias ao quadro gestor. Trata-se de um estudo de casos múltiplos, de teor descritivo-comparativo, que teve como unidades de análise a agência nacional (Aneel) e três agências estaduais (Agergs, no Rio Grande do Sul, Arcon, no Pará, e Agerba, na Bahia). O artigo faz considerações acerca do modelo de competências e da capacitação necessária ao corpo técnico de nível superior nas suas atividades de regulação para, finalmente, cruzar o elenco das competências essenciais com as ofertas de capacitação oferecidas pelas instituições do país.

Advanced qualification in regulation: institutional challenges to the interorganizations in the Brazilian power sector and critical alternatives to the competence rhetoric

This paper discusses the competence rhetoric used for the qualification of the managerial staff in the Brazilian power sector, as a condition to the institutionalization of the interorganizational model adopted after privatization. It discusses organizational designs, political scenario and regulatory landmarks, and identifies managerial strategies and the necessary qualifications for the the managerial staff. As a multiple case study, this paper analyzes the national agency (Aneel) and three state agencies (Agergs, Arcon, and Agerba), adopting a descriptive-comparative point of view. It also discusses the competence and qualification model that the graduated technical team needs for its regulatory activities, and, finally, it compares the required basic competences with the qualification offered by Brazilian institutions.

1. Introdução

Ao pensarmos em propostas de qualificação para os que promovem, apóiam, geram ou controlam a regulação em agências federais ou estaduais, temos que considerar duas dimensões de ação e reflexão: a primeira trata do ambiente institucional em que operam as agências, suas relações externas e a dinâmica interna.

Esses novos modelos de organização dos serviços de utilidade pública se traduzem numa proposta de redefinição do papel do Estado e do setor privado. Eles 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, são criadas instâncias reguladoras independentes.

Uma lógica híbrida tende a se consolidar e impor formatos organizativos bastante flexíveis, que permitam a operadores privados compatibilizar estratégias radicalmente opostas, limites e possibilidades de ação reguladas e desregu-

ladas. Por outro lado, o grande desafio é manter os princípios de universalidade e continuidade dos serviços básicos em patamares contextualmente aceitáveis (diante de condições de renda, distribuição geográfica e outros fatores que caracterizam cada região) e garantir níveis de rentabilidade que viabilizem o negócio privado.

O grande desafio relacionado às mudanças que estão sendo implementadas refere-se à complexidade do novo modelo de organização que está sendo adotado e às estratégias de institucionalização de uma nova configuração organizativa. Surge, portanto, a primeira questão norteadora deste estudo: quais são as estratégias de institucionalização do novo modelo de organização da energia elétrica no Brasil, de uma forma geral, e nos estados, de uma forma específica; e como estão sendo encaminhadas as propostas de mudança?

Como se conformam e se estruturam as agências de regulação? Este é um tema que começa a despertar interesse no Brasil, como indicam Campos, Ávila e Silva Jr. (2000).

Interessou-nos identificar estratégias de manutenção, consolidação e expansão utilizadas para a institucionalização no plano nacional e local.

Foram coletados dados primários (entrevista em profundidade e *focus group* com gestores) e secundários (documentos oficiais e outros).

Deu-se especial destaque às indagações sobre atividades desempenhadas e capacitações requeridas no exercício da função de gestor de regulação.

Inicialmente, foram analisadas seis propostas de qualificação (cursos), cruzando-se os requisitos do gestor com as ofertas de instituições de ensino.

Conclui-se com a avaliação crítica dessas ofertas *vis-à-vis* as capacitações necessárias para atuar em organizações com tal nível de complexidade.

As interorganizações criadas para gerir a energia 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, 1998).

A construção das interorganizações referentes aos serviços de infra-estrutura — no caso, energia — adota a perspectiva contemporânea das organizações, que aponta 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 (Fischer, Teixeira & Heber, 1998).

A gestão de sistemas complexos como o setor de energia elétrica remete à segunda questão deste artigo, focalizando os atores que exercem a regulação e que devem ser competentes nesse mister.

O que se espera desse gestor? Que capacitações deve evidenciar no trato das questões e desafios que lhe são colocados?

Considerando o elenco de capacitações e uma possível delimitação de um modelo de competência, deve-se perguntar se as atuais ofertas de qualificação atendem ou não a esses requisitos.

Neste artigo, parte-se dos modelos teóricos sobre interorganizações e estratégias processuais, contextualizando-se tais conceitos no que se refere à institucionalização das agências. Discute-se, também, o conceito de competência dos gestores e sua importância para a institucionalização do sistema, criticando-se o uso indiscriminado do conceito de competência.

Este artigo se caracteriza como “estudo de casos múltiplos”, conforme designação de Yin (1994), apresenta um teor descritivo-comparativo e utiliza as estratégias de análise de dados qualitativos, empregadas no estudo de organizações híbridas relativamente às variáveis estrutura e estratégia (Langley, 1998).

As unidades de análise do projeto foram as agências de regulação de três estados: Bahia, Rio Grande do Sul e Pará.

A Aneel (agência federal) teve destaque especial, pela centralidade no sistema.

Em cada caso foi objetivada a configuração da interorganização, tendo como variáveis a estrutura (componentes, finalidades, elos de comunicação, relações de hierarquia e cooperação, conflitos) e as estratégias (ações e eventos, seqüência temporal, resultados), conforme os procedimentos analíticos de Langley (1998), aplicados à análise de organizações complexas e estratégias processuais.

2. Interorganizações e estratégias processuais na trajetória da institucionalização

As interorganizações estão presentes no ideário das organizações complexas estudadas desde a década de 1930 por Mary Parker Follet.

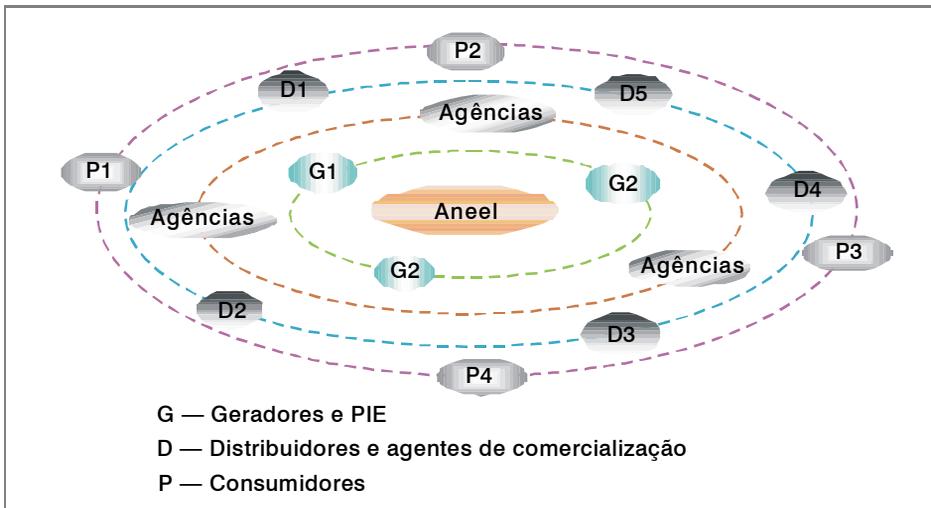
Clássicos, como Amitai Etzioni (1973), neofuncionalistas, como Nohria e Eccles (1992), novos institucionalistas, como Weick (2001), March e Olsen (1976, 1989, 1995), os teóricos das redes, como Alter e Hage (1993) e Alexander (1995), bem como estudiosos da complexidade no sentido estrito, como Luhmann (1995), têm em comum o conceito recorrente da intersectorialidade e da interorganização como requisitos para a institucionalização de sistemas complexos.

Diz Eugène Enriquez (1997) “que uma organização não existe (salvo princípio instaurador) fora das organizações concretas que ela produz e dá sentido e graças às quais adquire uma relação e sentido renovados”.

A difícil fronteira entre interorganizações e instituições está difusa e mal estabelecida.

No caso dos serviços públicos privatizados, a concepção dos sistemas posta em marcha aposta na sua institucionalização. São organizações complexas (ou interorganizações) policêntricas e multifuncionais, como é o caso do modelo do setor de energia elétrica, ilustrado na figura 1.

Figura 1
Modelo do setor



Vários centros de poder e produção articulam-se nesse modelo. Geradores de energia, distribuidores e agentes de comercialização, interesses organizados dos consumidores e as agências de regulação no nível federal e estadual integram o sistema.

As interorganizações em estudo têm um centro regulador, pressupondo ações cooperativas e gestão de 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 do sistema, quando as “regras do jogo” estabelecem consensos e normas que irão conferir estabilidade e significação aos comportamentos e às políticas e práticas adotadas.

Sendo o desafio por excelência dos atuais esforços reformistas, a institucionalização encontra respaldo nas propostas de Scott e Christchsem (1995), na senda do novo institucionalismo aberto por March e Olsen (1976, 1989, 1995), estudado no Brasil por Silva, Fonseca e Fernandes (2000) e Vieira (1997), devendo-se considerar o rastreamento de estudos organizacionais de inspiração anglo-saxônica feito por Rodrigues (2000).

Para que a gestão se oriente estrategicamente no sentido do 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 emer-

gente de Mintzberg (1994) introduz a trajetória de ensaio e erro na formulação estratégica no campo social. Avenier (1997) denominou-a “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 uma organização virtualmente ou quando a estratégia de gestão assim o requerer. Ou seja, a interorganização só adquire esse *status* quando institucionalizada.

No setor de energia, escolhido como exemplar do processo de construção interorganizacional e 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.

Em linhas gerais, o novo modelo organizacional do setor energético traduz-se em uma proposta de redefinição do papel do Estado e do setor privado nesse campo, tendo como um de seus desafios a atração e a qualificação de quadros competentes. Como o setor tem novo desenho e implanta estratégias de gestão diferenciadas, requer gestores capazes de aprender durante o processo e com o processo de institucionalização.

3. Da aprendizagem organizacional aos modelos de gestão por competência: uma revisão crítica

No início da década de 1990, a variável aprendizagem organizacional cresce e toma de assalto a organização competitiva. A expressão “organização de aprendizagem” ganha sentido e é proposta como disciplina (Senge, 1990).

Da aprendizagem de sobrevivência e da aprendizagem de adaptação chega-se à aprendizagem geradora, orientada para o futuro e a construção organizacional.

A noção de aprendizagem transacional (um líder capaz de manejar um tipo especial de conhecimento) é substituída pela noção de aprendizagem transformacional, que implica imagens do futuro, raciocínio sistêmico e aprendizagem em grupo. De tal forma o conceito é compreensivo que Zuboff (1987) considera a aprendizagem a nova forma de trabalho.

Da aprendizagem centrada no sujeito ou no grupo evoluiu-se para a organização que aprende, conceito mais totalizador e — porque não dizer — pretenso, criticado por Czarniaska (1997) como “um caminho subdesenvolvido dentro do novo institucionalismo”.

O ataque é feito diretamente à descontextualização dessas figuras da retórica gerencial que poderiam conectar (ou estar conectadas) a qualquer contexto, tradição ou cultura.

Lembra Midler (1995) que aprendizagem em psicologia e aprendizagem organizacional não têm exatamente o mesmo sujeito: no primeiro caso, trata-se do indivíduo; no segundo, do ator (na concepção de Alain Touraine) ou agente (na concepção de Giddens), ou seja, pessoas identificadas com determinado contexto organizacional, com competências socializáveis, mobilizadas pela e para a ação e por esta moldadas.

Vários autores (Melender, 1993; Marquardt & Reynolds, 1994) conceituam a organização de aprendizagem como um sistema de ações e atores capazes de transformar informação em conhecimento válido.

Segundo esse discurso, na era das redes a informação tecnológica requer integração entre as funções de negócios e as novas oportunidades estratégicas. As hierarquias mais planas, a organização em torno de processos transversais, com desenhos leves, deixam espaços para os fluxos de informação e conhecimento que são disseminados generosamente por toda a organização e rapidamente incorporados à tecnologia, aos produtos e serviços.

Os princípios básicos de qualquer aprendizagem evoluem da concepção de transferência para a construção de competências que são adotadas no mundo do trabalho, evidenciando que as formas como o trabalho é organizado influirão grandemente nos modos de aprender e nas capacitações que o indivíduo irá desenvolver até se tornar competente para alguma coisa.

Gestão do conhecimento, do capital intelectual e da competência são palavras de ordem na análise de organizações contemporâneas e na definição de estratégias, que é a maneira pela qual as organizações se estruturam e se movimentam em cenários de turbulência (Davenport & Prusak, 1998; Prusak, 1997, e Sveiby, 1998).

Inicialmente, o que se entende por competência é ponto de referência para o profissional que a instituição deseja.

Diferentemente do conhecimento, a competência se orienta para uma área de aplicação, pelo menos; os profissionais são competentes *em* ou competentes *para*. No caso de organizações complexas, os requisitos de competência são maiores e exigirão do profissional não apenas capacidade de aprender, mas de aprender coletivamente e de continuar aprendendo permanentemente, conforme o conceito de aprendizagem como estruturação do social (Bruner, 1961).

No conceito de competência que adotamos, ser competente não é apenas ser funcionalmente adequado no desempenho de uma ou mais atividades específicas, mas dispor de um capital de recursos cognitivos e atitudinais que permita ao indivíduo dar respostas e antecipar problemas de forma crítica e reconstrutiva.

O conceito de competência aqui utilizado não se restringe ao desempenho de tarefas predeterminadas, mas é um conceito aberto à transformação do

indivíduo como profissional em ambientes organizacionais desafiadores, turbulentos e de alta interação social, como é o caso das agências reguladoras.

Assim sendo, competência é sempre um conceito múltiplo, constituído por vários componentes cognitivo/afetivos, atitudinais e de habilidades com grau de complexidade variada, que pode ser traduzido em capacitações.

O repertório de capacitações necessárias a uma gestão *competente* permite prever alternativas de formação de quadros.

É, portanto, um recurso pragmático, instrumentalizador, que deve ser relativizado e não reificado. Não é uma panacéia universal, e pode ser muito redutor.

Ruas (1999), ao revisar a noção de competência, não a considera “como conjunto de conhecimentos, nem um estado de formação educacional e profissional. Nesta perspectiva não se reduz ao saber nem tampouco ao saber fazer; mas sim à capacidade de mobilizar e aplicar conhecimentos e capacidades numa situação particular”. É, portanto, um constructo de ação em permanente reconstrução.

Os modelos baseados em competência têm sido largamente utilizados para a análise de ofertas de qualificação de pessoal e para a elaboração de propostas nessa direção, como atestam vários autores — Le Boterf (1999); Davenport e Prusak (1998); Krogh e Roos (1996); Nonaka e Takeuchi (1997); e Fleury (2000) —, com maior ou menor adesão aos modelos vigentes.

A seguir, apresentam-se sínteses dos estudos de casos da agência nacional e das agências estaduais que possibilitaram identificar o que seriam competências essenciais do setor para a construção da matriz de competências/ofertas de qualificação que conclui este trabalho. Com os exemplos que apresentamos, pretendemos contribuir para a reflexão sobre a possível aderência entre o que é percebido como capacitações desejáveis do gestor da regulação e o que é oferecido pelas instituições formadoras.

4. O marco institucional: agência nacional, agências estaduais

O ambiente institucional vigente muda a partir da criação da Aneel, pois, em primeiro lugar, a agência é dotada de considerável autonomia e independência legal. Portanto, a atividade reguladora deixa de estar necessariamente subordinada a políticas de governo e torna-se uma atividade de Estado, sujeita ao controle do Poder Legislativo e à revisão de atos pelo Poder Judiciário. Ainda que a Aneel esteja vinculada funcionalmente ao Ministério de Minas e Energia por meio de um contrato de gestão, não existe uma relação de subordinação hierárquica direta.

Esse cenário de profunda reestruturação institucional do setor elétrico que se estabeleceu no país, introduzindo a livre competição nos segmentos de

geração, transmissão, distribuição e comercialização, conferiu à Aneel, nascida desse próprio processo, o papel fundamental de regular e fiscalizar esse novo sistema, além de exercer atribuições de poder concedente, em nome da União, e de instituição mediadora de conflitos entre os agentes (consumidores e concessionários).

Criada como órgão regulador autônomo e independente, com o objetivo de implementar a política energética nacional e criar condições para expansão do mercado de energia, a Aneel começou a funcionar, efetivamente, em dezembro de 1997, ano em que foi regulamentada de fato.

A agência foi criada dentro de um modelo organizacional diferenciado e totalmente horizontalizado, com apenas dois níveis hierárquicos, diretoria e superintendências, desenvolvendo um modelo de administração por processos.

Uma das filosofias básicas da Aneel é a descentralização das atividades para as agências estaduais e, por isso, o seu quadro de pessoal conta, hoje, com apenas 325 servidores. Criada com autonomia financeira de modo a permitir-lhe independência, os recursos da Aneel são provenientes da taxa de fiscalização dos serviços de energia elétrica, paga pelas empresas concessionárias, autorizadas e permissionárias do setor.

A Aneel foi criada com dupla atribuição: a de poder concedente e a de poder regulador.

Na primeira atribuição estão os poderes para conceder, permitir e autorizar instalações e serviços de energia elétrica para produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia, permitindo a entrada, no mercado, de empresas que possam ampliar as condições de oferta, com livre acesso aos sistemas elétricos. A segunda atribuição abrange elaborar regulamentos e normas, fiscalizar o seu cumprimento e aplicar sanções, procurando fazer cumprir as metas de qualidade e universalização fixadas para o setor elétrico nos quatro segmentos (produção, transmissão, distribuição e comercialização), estimulando a competição, mas garantindo o cumprimento da política nacional de energia elétrica. Sendo assim, a Aneel regula a produção de energia (as usinas), a transmissão (o sistema de transmissão do país) e a distribuição (as concessionárias de cada estado ou região).

Formalmente, os papéis da agência são diversificados, envolvendo variáveis políticas, de arbitragem de conflitos e de mediação, além de suas atividades técnicas no sentido de estruturar o mercado e definir as regras de seu funcionamento, criando um ambiente competitivo, estimulando a expansão de redes e a formação de nichos rentáveis. A agência deve trabalhar para garantir tarifas justas, zelar pela qualidade do serviço, sinalizar adequadamente os investimentos necessários, estimular a competição, assegurar a universalização dos serviços e fiscalizá-los de forma ampla.

Além disso, a agência reguladora tem que desenvolver uma estratégia de ação capaz de criar relações satisfatórias com e entre os dois principais atores — as empresas concessionárias e os consumidores —, evitando considerar o consu-

midor um ator absolutamente passivo dentro do sistema. O consumidor é, em última análise, a razão pela qual o serviço foi criado e implantado e é quem financia o serviço, seja através das tarifas, seja pela sua utilização, seja por sua contribuição através dos impostos recolhidos aos cofres públicos.

Para incrementar as ações de controle, foram criados os Conselhos de Consumidores para atuar junto às 64 concessionárias de distribuição.

Visando aproximar as ações de fiscalização, mediação e regulação dos consumidores, dos agentes econômicos e da sociedade como um todo, a Aneel adotou a descentralização dessas atividades como uma das diretrizes de sua atuação.

Na sua atuação junto aos governos dos estados foram criadas 16 agências reguladoras locais, das quais sete possuem convênios assinados com a Aneel, e 11 estados estão em entendimentos com a Aneel para a criação de suas agências. Pretende-se, até o final de 2001, que todos os estados da Federação estejam com suas agências reguladoras criadas, em pleno funcionamento, para celebrarem convênios de parceria com a Aneel.

A agência, criada há três anos, ainda caminha no ritmo do aprendizado, mas já vem exercendo suas funções buscando interagir, diretamente ou delegando a fiscalização dos serviços a agentes reguladores estaduais, como a Agergs, a Arcon e a Agerba, entes autárquicos estaduais que se somam ao presente trabalho.

Em seguida serão apresentadas as agências dos estados do Rio Grande do Sul, Pará e Bahia, respectivamente, Agergs, Arcon e Agerba, cada uma com a sua tipicidade e especificidade, porém, diferentemente da Aneel, todas as três revestidas do caráter da multissetorialidade, isto é, realizando ações não só na área de energia elétrica mas também agindo e interagindo em outras áreas da prestação dos serviços públicos.

A Agergs

Criada pela Lei nº 10.931, de 9 de janeiro de 1997, a Agergs foi a primeira agência estadual de regulação do país.

De cunho multissetorial, quis o legislador que ela atuasse especialmente em 10 áreas, entre elas a de energia elétrica, dependendo, nesse caso, de expressa delegação do órgão federal, situação que se iniciou em 2 de dezembro de 1998, oportunidade em que a Agergs firmou convênio com a Aneel objetivando a execução de atividades complementares vinculadas às atribuições da agência nacional, passíveis de descentralização, tanto quanto ocorreu com a Arcon (2 de dezembro de 1998) e com a Agerba (2 de junho de 2000).

No caso da Agergs, descobre-se dos dispositivos de sua lei criadora clareza nas ações e competências que lhe são atinentes. Diferentemente das autarquias

comuns, tem composição funcional absolutamente enxuta e muita proximidade entre as escalas de maior e menor hierarquia.

Talvez por ser a primeira agência do país, enfrentou a irresignação da nova administração estadual, que assumiu os destinos do Rio Grande do Sul no início de 1999. Entendeu o governador do estado que os conselheiros da Agergs não detinham mandato com autonomia no campo da ação reguladora, mas se configuravam como meros cargos de confiança, agentes políticos da administração, demissíveis *ad nutum*. A matéria foi objeto da Adin nº 1949/99, revestindo-se de interesse nacional, em especial dos órgãos criados nos âmbitos municipal, estadual e federal para desempenhar a atividade reguladora.

O Supremo Tribunal Federal manifestou-se, ainda em sede liminar, no sentido da preservação dos mandatos dos conselheiros, excepcionada a existência de justo motivo, revestido do competente processo administrativo. Esse fato, de característica inovadora, deu segurança aos representantes legais das agências de regulação, de modo especial, para se manifestarem e exercerem suas competências com plena autonomia, ora em defesa do usuário, ora em defesa do prestador de serviço, ora em defesa do próprio poder concedente.

As afirmativas referidas merecem importância pelo atingimento do “norte” da regulação no país. Caso entendesse de outra forma o STF, mais do que as agências municipais e estaduais, o próprio modelo de regulação brasileiro, operacionalizado pelas agências federais que já atuam nas suas mais diversas áreas, não teria sentido, pela falta da autonomia de seus dirigentes. Assim, a experiência vivenciada no Rio Grande do Sul foi do mais alto interesse e causou repercussão.

Feito o registro, necessário pela importância, encontra-se nos dispositivos da lei da Agergs, além das atividades reguladoras junto aos serviços permitidos, concedidos e autorizados, uma relativa equidistância entre o poder concedente (Estado), os prestadores de serviço (concessionários, permissionários e autorizatórios) e os próprios usuários (cidadãos).

Além dessas competências, a Agergs:

- † orienta e homologa editais de licitação;
- † propõe novas delegações de serviços;
- † faz levantamentos sobre a qualidade dos serviços públicos delegados e sua evolução sistêmica;
- † propõe o aditamento ou a extinção de contratos;
- † exerce o controle e a fiscalização dos serviços públicos delegados;
- † fixa, reajusta, revisa e homologa tarifas;
- † aplica sanções;
- † exerce a mediação, exaurindo a instância administrativa.

Tanto quanto a Aneel, a Agergs tem receita própria prevista em lei, dentre outras, a Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados.

A Agerba

Criada também sob a forma de autarquia, através da Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998, o legislador baiano, já no art. 1º, define a Agerba como autarquia sob regime especial. Todavia, salvo melhor entendimento suas competências e sua ação reguladora não são tão claras como as que definem as atividades da Agergs e da própria Aneel. Suas áreas de atuação nos levam também a conceituá-la como multissetorial, com destaque, também, para a área de energia elétrica.

Tanto quanto a Agergs, é conveniada com a Aneel (2 de junho de 2000), exercendo também atividades de caráter fiscalizador, sobre as quais não cabe, aqui, adentrar quanto à eficiência e eficácia, eis que o assunto é da alçada do agente regulador federal.

No que diz respeito aos aspectos jurídicos, o sentimento que se tem é de que o legislador, ao definir os campos de atuação da Agerba, poderia ser mais específico e abrangente, senão vejamos:

- t sua atuação depende de disposição legal ou pactuada;
- t busca, promove e zela pela prestação do serviço adequado, em nada acrescentando ou diferindo do que preconiza a Lei nº 8.987/95 (concessões);
- t protege os usuários na exata conformidade do Código de Defesa do Consumidor;
- t enfim, suas competências já estão presentes na legislação federal, e nada foi acrescentado de definidor.

Embora ente autárquico revestido das prerrogativas de independência, a administração da Agerba se vincula a um contrato de gestão negociado e celebrado entre sua diretoria e a Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações (art. 4º da Lei nº 7.314/98) que, de plano, só pela sua existência legal cria empecilho à necessária autonomia para o exercício da atividade reguladora.

Assim, vê-se criada uma agência, definida como autarquia sob regime especial, mas capturada pela ação política de governo independentemente do sistema ou do partido político vigente, embora suas finalidades, é de se repetir, tenham como fim a regulação dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados.

De outra parte, a competência sobre as tarifas públicas se resume à elaboração, à revisão, ao ajuste e à aprovação, fugindo de sua área de atribuição o imprescindível poder de, quando for o caso, fixar tarifas.

Se de um lado a lei criadora da Agerba não foi feliz na definição de suas competências, de outro avançou, de maneira adequada, na promoção da mediação de conflitos, no exercício do poder de polícia, em face da previsão da aplicação de sanções, e na necessária autonomia financeira, em razão da existência de fontes específicas de receita.

Quanto à sua estrutura básica, a lei prevê duas situações:

- 1 um conselho consultivo formado por sete conselheiros, com composição heterogênea, todos com mandato de quatro anos, mas de livre escolha do chefe do Poder Executivo. O dado inovador é que a participação do conselheiro não é remunerada. Fica a impressão de que o titular do referido conselho tem função apenas opinativa, embora a lei defina sua participação como de serviço público relevante;
- 1 uma diretoria executiva que compreende um conjunto de órgãos que executam, na integralidade, as atividades da agência. O comando superior está a cargo de um diretor-executivo e dois diretores-gerais que atuam de forma colegiada e são de livre escolha do chefe do Poder Executivo, embora a lei lhes garanta a manutenção no cargo, excepcionados os casos de cometimento de atos revestidos de ilicitude, permitindo relativa independência no exercício de suas atribuições. A diretoria executiva conta ainda, como atividade suplementar, com uma ouvidoria, uma procuradoria jurídica, uma assessoria de planejamento estratégico, uma coordenação de gestão administrativo-financeira, um departamento de qualidade dos serviços e um departamento de tarifas e pesquisas socioeconômicas.

Quanto ao pessoal, a Agerba disporá de quadro próprio, técnico de atividade de regulação (nível superior) e agente de suporte de regulação (nível médio).

A Arcon

Criada pela Lei nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997, a Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará também é de natureza autárquica; conseqüentemente, está dotada de autonomia administrativa, financeira e funcional, exercendo o poder de polícia com a finalidade de regular e controlar a prestação dos serviços públicos, de competência do governo do estado do Pará, através de concessão, permissão ou autorização, podendo, inclusive, exercer funções de regulação e controle dos serviços de competência de outras esferas de governo que lhe sejam delegados.

Tanto quanto a Agergs e a Agerba, também recebeu da Aneel, por convênio (20 de dezembro de 1998), a delegação para exercer a fiscalização da prestação dos serviços de energia elétrica.

Entre as suas competências, estão:

- 1 cumprir e fazer cumprir a legislação vigente;
- 1 encaminhar, quando for o caso, à autoridade competente propostas de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos;
- 1 promover estudos e aprovar reajustes tarifários, mas sem o poder de fixá-los;
- 1 promover, organizar e homologar licitações para a outorga de concessões, permissões ou autorizações de serviços públicos.

Sua estrutura organizacional, de certo modo, se assemelha à da Agerba, de vez que conta com um Conselho Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos, de ação colegiada, com mandato fixo não-remunerado, heterogêneo, porém com atribuições mais claramente definidas, fugindo da ação meramente consultiva e incursionando nas esferas deliberativa e recursiva.

Também, na mesma linha da Agerba, conta com um diretor-geral e duas diretorias, sendo uma de normatização e fiscalização e a outra de controle financeiro e tarifário. No bojo do organograma consta uma assessoria jurídica e uma coordenadoria administrativa. Os três diretores referidos são da escolha do chefe do Poder Executivo, devendo receber o prévio referendo do Legislativo Estadual. São detentores de mandatos, que só perderão em caso de prática de atos lesivos ao interesse ou patrimônio público, além dos ilícitos previstos em lei.

A estrutura organizacional da Arcon prevê ainda quadro de pessoal próprio, sendo permanentes os de técnico em regulação de serviços públicos (nível superior) e assistente técnico em regulação (nível médio).

Quanto ao exercício do poder de polícia, as sanções são aplicadas diretamente pelo diretor-geral, cabendo recurso ao Conselho Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos.

Detém autonomia financeira, em face da Taxa de Regulação de Serviços Públicos Concedidos, Permitidos ou Autorizados (art. 23), bem como de outras fontes de recolhimento.

5. Modelos de competência e propostas de qualificação para a regulação

Os estudos de casos ilustram cabalmente a complexidade do desenho institucional e o intrincado jogo de interesses que caracterizam o setor, com impacto sobre o trabalho de técnicos e gestores.

Na verdade, a Aneel, como agência nacional, vê maior clareza nessa complexidade ao representar sua estrutura por processos horizontalizados e interdependentes, sugerindo a rejeição das tradicionais estruturas hierárquicas que as agências estaduais mantêm. Não obstante, as estruturas das agências estaduais têm poucos níveis e uma hierarquia branda de poder; mesmo que operem em contextos politicamente difíceis. Porém, as estruturas horizontalizadas não implicam, necessariamente, simplicidade de funções e tarefas.

Ao contrário, as articulações horizontais dentro das agências — no caso da Aneel, em grande número — e as articulações com a sociedade vão exigir que o pessoal de regulação tenha desenvolvido um conjunto de capacitações que o torne competente para tarefas dinâmicas, em transformação permanente e sofisticação crescente, inerentes à regulação.

O perfil do regulador é multifacetado e pode ser descrito em dois planos: estratégico/tático e de execução e supervisão.

Esses dois planos podem ser executados por dois tipos de profissional que são, em última instância, gestores de regulação, mas que podem ter perfis mais orientados ao plano estratégico/tático ou executivo/fiscalizador ou supervisor.

Na agência nacional essa distinção pode ser mais clara, e dois tipos de profissionais serão necessários; nas agências locais as competências podem estar concentradas no mesmo profissional. Os quadros 1 e 2 salientam as competências essenciais da regulação:

Quadro 1

Matriz de competências em regulação: plano estratégico/tático

(Conceito básico: o regulador é um gestor multiqualificado, com capacidade analítica, articulado, com forte senso estratégico, eticamente determinado, orientado por marcos legais e sensível ao cliente)

Capacitação	Competências essenciais
Analisar informações	<ul style="list-style-type: none"> t Identificar necessidades de informações. t Buscar, selecionar e agrupar dados. t Sintetizar e comunicar resultados. t Produzir dados e indicadores econômicos para o setor. t Compreender e interpretar marcos reguladores, consolidar dados e prevenir condutas anti-regulatórias.
Formular estratégias/ planejar ações	<ul style="list-style-type: none"> t Promover descentralização. t Formular estratégias de ação da agência. t Coordenar a elaboração, a divulgação e o acompanhamento do planejamento estratégico e do orçamento da agência.
Interagir/comunicar-se	<ul style="list-style-type: none"> t Interagir com o legislativo, agências locais, prestadores, usuários. t Conduzir parcerias e articulações. t Promover institucionalmente a agência e fortalecer a imagem de regulação e instituições reguladoras. t Disseminar a cultura de segurança das informações. t Planejar, executar e coordenar atividades de comunicação social internas e com a mídia.
Coordenar ações	<ul style="list-style-type: none"> t Gerenciar e intermediar relações entre sociedade e agência. t Prestar suporte administrativo à gestão. t Gerenciar e intermediar contratação e renovação de contratos.
Controlar	<ul style="list-style-type: none"> t Apoiar e coordenar processos de melhoria de gestão. t Elaborar a prestação de contas anual.

Fonte: Dados primários.

Quadro 2

Matriz de competências em regulação: plano de execução/supervisão

(Conceito básico: o regulador é um gestor multiqualificado, com capacidade analítica e de monitoramento e mediação, articulado, com capacidade de controle, eticamente determinado, orientado por marcos legais e sensível ao cliente)

Capacitação	Competências essenciais
Estabelecer marcos reguladores	<ul style="list-style-type: none"> t Regular as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização, interpretando a legislação. t Expedir normas e acompanhar rotinas.
Coordenar ações	<ul style="list-style-type: none"> t Promover oferta de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. t Organizar e participar de processos de licitação.
Monitorar	<ul style="list-style-type: none"> t Supervisionar a correta execução de serviços de geração, distribuição e transmissão de energia elétrica. t Supervisionar a correta gestão econômico-financeira de agentes. t Acompanhar o planejamento indicativo para a geração.
Pesquisar	<ul style="list-style-type: none"> t Realizar estudos para subsidiar reajustes, revisão e reestruturação de tarefas e encargos. t Elaborar estudos e pesquisas hidrológicas, energéticas e ambientais.
Articular/mediar	<ul style="list-style-type: none"> t Instruir processos de mediação de conflitos e atuar na sua prevenção. t Monitorar a participação de agentes no mercado de energia elétrica. t Receber e processar demandas ao sistema de ouvidoria da agência.

Fonte: Dados primários.

As capacitações, como foram identificadas pelos gestores, são nitidamente orientadas para a ação, demandando capacidade de articulação, juízo crítico e capacidade de efetiva coordenação.

Como capacitar esse gestor?

As agências estão utilizando cursos oferecidos por universidades, em modelos tradicionais.

As informações dadas pelos gestores de pessoas nas agências dão conta de que as propostas curriculares nascem das universidades e são ajustadas, em parte, às necessidades das agências, o que fica evidenciado no confronto entre necessidades de qualificação e currículo de cursos.

As figuras 2 e 3 apresentam duas matrizes de competência *versus* ofertas de cursos de extensão, especialização e mestrado.

Foram analisados quatro cursos de especialização e dois cursos de mestrado, a partir do confronto dos objetivos dos planos curriculares com o elenco de ca-

capacitação que estrutura a competência do regulador; considerando “mais efetivo” ou “menos efetivo” o curso relativamente ao alcance de cada capacitação.

Figura 2

**Matriz de competências e ofertas de qualificação:
extensão e especialização**

Capacitação	Oferta			
	Curso A: cenários	Curso B: nivelamento em reg- ulação	Curso C: especialização em regulação	Curso D: especialização em regulação
Analisar informações	X	X	X	X
Formular estratégias/ planejar ações	⊗	X	X	⊗
Interagir/comunicar-se	⊗	⊗	⊗	⊗
Coordenar ações	⊗	⊗	⊗	⊗
Controlar	X	X	X	X
Articular e mediar	⊗	⊗	⊗	⊗

Legenda: X = mais efetivo; ⊗ = menos efetivo.

Figura 3

**Matriz de competências e ofertas de qualificação:
mestrado**

Capacitação	Oferta	
	Curso A	Curso B
Analisar informações	X	X
Formular estratégias/planejar ações	⊗	⊗
Interagir/comunicar-se	⊗	⊗
Coordenar ações	⊗	⊗
Controlar	⊗	⊗
Articular e mediar	⊗	⊗

Legenda: X = mais efetivo; ⊗ = menos efetivo.

A análise dos currículos dentro das matrizes de competência evidencia alguns pontos a ser levados em conta na oferta de cursos do mercado:

- t os cursos não estão planejados para as necessidades de qualificação de instituições, isto é, definem-se a partir das possibilidades de oferta das universidades;
- t o desenho dos cursos prevê disciplinas “contextuais”, isto é, que oferecem visão do setor e de suas inter-relações, com disciplinas estruturadas conceitualmente; não há menção a atividades simuladas ou práticas que estejam realmente orientadas para a competência pretendida;
- t os cursos fornecem informações que podem ser de excelente qualidade, tanto gerais quanto específicas; no entanto, as capacitações definidas como essenciais requerem outros desenhos curriculares (modulares, integrados horizontalmente) e práticas docentes mais interativas a ser aplicadas na realidade, tais como estudo de casos, simulação e treinamento alternado (aula/trabalho);
- t é uma capacitação desejável e explícita a interação com outros profissionais dentro e fora de agência e com a sociedade na pessoa do cliente/consumidor/cidadão; especial atenção deve ser dada às relações com prestadores de serviço e às interações que envolvem mediação e conflito de interesses. Estão completamente ausentes dos currículos conteúdos e práticas que preparem para as capacitações de articulação, mediação e gestão de conflitos. No que se refere ao uso de legislação, também não estão previstas situações mais concretas e reais.

Não há, em geral, preparação para a gestão. O regulador é um gestor de regulação, ou não será regulador. Entendimento de organizações complexas, estruturas organizacionais, estratégias de gestão, cultura, conflito e outros conteúdos conexos relacionados diretamente às competências essenciais devem ser objeto de disciplinas/módulos ou outras propostas curriculares.

6. Conclusões

Responder aos desafios da institucionalização mediante capacitação de quadros é uma das possibilidades de intervir no setor, diluída na malha de interesses, na complexidade do sistema e no *gap* entre as instituições formadoras (universidades) e as necessidades de capacitação.

Como conclusão sobre o setor, pode-se afirmar que a agência federal Aneel combina as figuras de poder concedente e agente regulador, o que

poderá resultar em conflitos, pois ao exercer as duas funções ela detém o poder único de autofiscalizar. A agência atua setorialmente e tem ingerência total sobre as tarifas e a fiscalização dos serviços, que podem ser delegados a seu critério.

Quanto às agências estaduais, têm em comum a multissetorialidade e a ação reguladora e de fiscalização delegadas pela Aneel. A Agergs parece revestida de mais força; é tão-somente reguladora, tem ação ampla e o poder de homologar e fixar tarifas, embasada no binômio fiscalização e qualidade dos serviços. A Arcon e a Agerba estão muito próximas do Poder Executivo, correndo sério risco de serem, eventualmente, capturadas pela ação política de governo.

Tal situação nos leva a antever que o futuro das agências dependerá da ação persistente de seus gestores na busca diária e concreta da atuação com autonomia.

Mas restam pontos críticos que devem ser pensados e examinados, não basta só a busca do exercício da autonomia para bem regular. O consumidor, o usuário, enfim, o cidadão em sua plenitude ainda está distante do agente regulador. Ele quer, deseja e anseia por ações e decisões mais ágeis e mais rápidas e, infelizmente, cada vez elas estão mais distantes.

Recentemente, a Aneel adotou posturas através de resoluções e atos reguladores, na defesa dos consumidores de energia elétrica, como: ouvidoria mais ágil; escolha dos dias de pagamento das contas de luz; conselhos de consumidores; aplicações de sanções aos prestadores de serviço; fiscalização da prestação dos serviços. Tais medidas merecem aplauso e certamente terão plena e reconhecida acolhida dos consumidores, todavia os entraves burocráticos fizeram com que tão importantes medidas viessem mais tarde que o desejado.

Ora, a criação das agências de regulação no país, de forma especial as que atuam na área de energia elétrica, objeto deste estudo, teve por primado desobstruir os emperrados serviços prestados pelo Estado convencional.

Infelizmente, a vinda das agências ainda não mudou o cenário. O poder concedente continua burocrático e emperrado, o concessionário ainda conserva a visão imediatista do empreiteiro, que não consegue antever a relação contratual de longo prazo, restando ao usuário apenas a expectativa de direito. Ou seja, a institucionalização de organizações complexas — as interorganizações — é um longo e tortuoso percurso.

Para finalizar, e recuperando os pressupostos originais deste trabalho, conclui-se que:

- 1 a criação das agências brasileiras de regulação foi inspirada no modelo anglo-saxão, mas, na sua constituição como autarquias especiais, essas agências assumiram formatos diferenciados em cada estado, notadamente quanto ao grau e à natureza de sua autonomia;

- t sendo as estruturas organizacionais e as estratégias de gestão específicas em cada agência, os impactos produzidos na forma de regulação e nas estratégias de comunicação com o consumidor são, conseqüentemente, diferenciados;
- t do mesmo modo, a seleção e a qualificação dos técnicos, bem como as formas de atuação, são decorrentes e variam de acordo com o tipo e a natureza das atividades de regulação, visto que essas agências estaduais são multifuncionais;
- t a relação das agências estaduais com a Aneel varia e é influenciada pelo contexto político local (grupos de interesse e grupos de pressão);
- t a qualificação do pessoal técnico de nível superior das agências deve atender às necessidades e peculiaridades de cada região e do próprio país, procurando equiparar-se, em qualidade, aos modelos internacionais;

Esquemas de capacitação na linha da formação-ação, isto é, com maior interação entre aprendizagem e mundo real do trabalho, podem ser mais adequados ao gestor de regulação desejado, capaz de compartilhar e colaborar para a criação e a recriação permanente de uma cultura de regulação, desenvolvendo novos valores com relação ao serviço público e aos novos padrões de convivência dos cidadãos em uma democracia.

Referências bibliográficas

- Alexander, E. *Now organizations act together*. London, Gordon and Breach, 1995.
- Alter, C. & Hage, T. *Organizations working together*. Newbury, Sage, 1993.
- Avenier, M. J. *La stratégie chemin faisant*. Paris, Economica, 1997.
- Bruner, J. *O processo de educação*. Petrópolis, Vozes, 1961.
- Campos, A. M.; Ávila, J. & Silva Jr., D. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 34(5):29-46, set/out. 2000.
- Chon, D. *Organizational learning*. New York, Addison Wesley, 1978.
- Czarniaska, B. Learning organizing in a changing institutional order. *Management Learning*. Sage, 28(4):475-95, 1997.
- Davenport, L. & Prusak, D. *Conhecimento empresarial*. Rio de Janeiro, Campus, 1998.
- Enriquez, E. *A organização em análise*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- Etzioni, A. *Organizações complexas*. São Paulo, Atlas, 1973.

- Fischer, T.; Teixeira, E. & Heber, F. Estratégias de gestão e reconfiguração do organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 32(3)9-27, maio/jun. 1998.
- Fleury, A. & Fleury, M. T. *Estratégias empresariais e formação de competências*. São Paulo, Atlas, 2000.
- Green, P. *Desenvolvendo competências consistentes*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1999.
- Krogh, G. & Roos, J. *Managing knowledge*. London, Sage, 1996.
- Langley, A. *The researcher experience in strategy*. Montreal, Colloque Aims, 1998.
- Le Boterf, G. *De la compétence et navigation professionnelle*. Paris, Les Editions d'Organisation, 1999.
- Luhmann, N. *Social systems*. Stanford, Stanford Press, 1995.
- March, J. & Olsen, J. *Ambiguity and choice in organizations*. New York, Free Press, 1976.
- . *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York, Free Press, 1989.
- . *Democratic governance*. New York, Free Press, 1995.
- Marquardt, M. & Reynolds, A. *The global learning organizations*. New York, Irwin, 1994.
- Melender, K. *The power of learning*. New York, Business One, Irwin, 1993.
- Midler, C. *Apprentissage et organizations*. Paris, Centre de Recherche et Gestion, Paris, 1995.
- Mintzberg, H. *Grandeur et décadence de la planification stratégique*. Paris, Dunod, 1994.
- Nohria, N. & Eccles, R. *Network and organizations*. Boston, Harvard Press, 1992.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. *Criação do conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro, Campus, 1997.
- Pratts, J. Instituições e estado gerencial. In: Reunião Anual del Clad. *Anales...* Isla Margerita, 1998.
- Prusak, L. Knowledge in organizations, resources for the knowledge-based economy. 1997.
- Rodrigues, S. *Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas*. São Paulo, Iglu, 2000.
- Ruas, R. A problemática do desenvolvimento de competências: a contribuição da aprendizagem organizacional. In: Seminário competitividade e gestão do conhecimento. *Anais...* São Paulo, USP, 1999.
- Scott, W. & Christhsen, S. *The institutional construction of organizations*. London, Sage, 1995.
- Senge, P. *The fifth discipline*. New York, Doubleday, 1990.

- Silva, C. Machado da. Nota técnica. A teoria institucional. In: Clegg, S.; Hardy, C. & Nord, W. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo, Atlas, 1999.
- ; Fonseca, V. & Fernandes, B. H. Cognição e institucionalização na dinâmica da mudança em organizações. In: Rodrigues, S. B. & Cunha, M. (eds.). *Novas perspectivas em organizações contemporâneas*. São Paulo, Iglu, 2000.
- Sveiby, K. *A nova riqueza das organizações*. Rio de Janeiro, Campus, 1998.
- Vieira, M. Poder, objetivos e instituições como determinantes de definição de qualidade em organizações brasileiras e escocesas. *Revista de Administração Contemporânea*, 1(1) jan./abr. 1997.
- Weick, K. *Making sense of the organization*. Massachusetts, Blackwell, 2001.
- Yin, R. *Case study research. Desing and methods*. London, Sage, 1994.
- Zuboff, S. *The age of the smart machine*. New York, Basic Books, 1987.