

# Uma breve comparação entre os sistemas de controle de serviços públicos brasileiro e francês: o caso da distribuição de energia elétrica\*

Clezio Saldanha dos Santos\*\*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Os modelos de regulação; 3. Os sistemas de controle dos serviços públicos; 4. Estudo de caso da distribuição de energia elétrica no Brasil e na França; 5. Os sistemas de controle das agências brasileiras e os departamentos de controle franceses; 6. Os resultados na qualidade dos serviços das concessionárias; 7. Resultado de correlações entre variáveis de controle e de qualidade de serviços; 8. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Regulation models; 3. Public service regulation systems; 4. Case study of the power distribution in Brazil and in France; 5. The Brazilian agencies' control system and the French control departments; 6. The results in terms of quality in the public utility services; 7. Results of the correlations between control variables and service quality variables; 8. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: regulação de serviços públicos; agências reguladoras; controle dos serviços públicos.

KEY WORDS: public service regulation; regulatory agencies; public service control.

Este artigo descreve os modelos de regulação e os sistemas de controle dos serviços públicos existentes no Brasil e na França. O estudo de caso aqui apresentado teve o objetivo de identificar os tipos de controle exercidos pelas agências reguladoras brasileiras e pelas direções departamentais de equipamentos (DDEs) francesas junto ao setor de distribuição de energia elétrica. Verificou-se que existem rela-

---

\* Artigo recebido em maio e aceito em dez. 2004.

\*\* Professor adjunto da Escola de Administração/PPGA da UFRGS, doutor em administração pela UFBA, mestre em administração, políticas e planejamento governamental pela UFSC e bacharel em administração de empresas e administração política pela UFRGS. Rua Washington Luís, 885 — CEP 90010-460 — Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: cssantos@ea.ufrgs.br.

ções entre as características dos sistemas de controle e as variáveis de qualidade das concessionárias. Os principais resultados evidenciam que diferentes formas de controle e de regulação obtiveram seus êxitos na conquista da qualidade dos serviços públicos.

A brief comparison between the Brazilian and the French public service control systems: the power distribution case

This paper describes the regulation models and the control systems of the Brazilian and French public services. The case study identified the kinds of control over the power distribution sector used by the Brazilian regulatory agencies and by the French equipment departments (DDEs). It revealed that there is a relationship between the characteristics of the control systems and the quality variables of the utility companies. The main results have shown that different kinds of control and regulation have succeeded in obtaining public service quality.

## 1. Introdução

Nos últimos anos, com a implantação de idéias de livre mercado nos sistemas de distribuição de energia elétrica tem-se observado, em várias partes do mundo, o desenvolvimento de estratégias e mecanismos de controle de concessionárias, a fim de garantir a expansão dos serviços, observando os critérios de universalização, qualidade e preço, justos e viáveis a usuários e fornecedores.

Durante o I Fórum Mundial sobre Regulação de Energia, em 24 de maio de 2000, em Montreal, Canadá, onde mais de mil responsáveis por redes de energia elétrica, provenientes de uma centena de países, repartiram experiências, foram acordadas novas linhas de cooperação e reiterados os seguintes interesses: promover e facilitar o desenvolvimento sustentável; aumentar o acesso aos serviços energéticos; estabelecer políticas de regulação adaptadas a cada país e região; promover, sustentar e encorajar o desenvolvimento de mercados energéticos eficazes; harmonizar as normas e práticas através de esforços de colaboração internacional, quando apropriadas; proteger o interesse público por tarifas justas e razoáveis e por um provisãoamento de serviços energéticos seguros e confiáveis. Os diversos temas abordados nesse fórum, como a regulação de monopólios, a concorrência, o acesso aos serviços e o equilíbrio de interesses entre consumidores e fornecedores, entre outros, evidenciam as preocupações de reguladores sobre a reestruturação dos sistemas de distribuição elétrica, em vários países. Em grande parte, essa estruturação se deve a uma cedência, pelo Estado, de uma parte de seu patrimônio e de serviços à iniciativa privada, a fim de garantir os investimentos necessários para a expansão dos sistemas. Nesses termos, esse patrimônio passa agora a ser patrimônio cedido e seu serviço controlado por agências reguladoras<sup>1</sup> ou por departamentos descentralizados pelo próprio Estado.

A tentativa de comparação dos sistemas de controle dos serviços de distribuição de energia elétrica entre Brasil e França permite o entendimento sobre a dinâmica das diferentes estruturas e formas de controle de serviços públicos, e, ainda, o conhecimento de diversas estratégias para a conquista da qualidade desses serviços.

Pretendeu-se conhecer as variáveis de controle e de características organizacionais das agências reguladoras brasileiras e as direções departamentais de equipamentos (DDEs) francesas e suas possíveis relações com as variáveis de qualidade das concessionárias, identificando os resultados na prestação de serviços públicos.

Notadamente, busca-se, aqui, além de resgatar o conhecimento teórico e prático sobre características organizacionais de órgãos de controle, trazer novos dados específicos dos dois terrenos empíricos que podem aperfeiçoar o processo decisório nas relações entre reguladores, Estado, concessionárias e sociedade civil na prestação de serviços públicos.

## 2. Os modelos de regulação

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

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

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

O modelo de regulação francês dispõe de uma lógica que é a da convenção, que funciona por meio da delegação de atividades e responsabilidades entre empresas prestadoras de serviços, o Estado e consumidores, modulando um sistema de parceria e de delegação compartilhada. Conforme Britto e colaboradores (1995), existe uma simultaneidade entre o papel das empresas privadas, o do Estado e o desenvolvimento de

---

<sup>1</sup> Esse é o modelo anglo-saxão de regulação, cujo arranjo institucional é independente do Estado, formado por agências reguladoras que promovem uma série de regras e sanções para os prestadores de serviços públicos concedidos, em estado de concorrência.

uma teoria de serviço público consubstanciada pela prática da parceria entre agentes e usuários.

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

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

No modelo de regulação anglo-saxão, a regulação se dá através de um arranjo organizacional, independente do Estado, formado por agências reguladoras que promovem uma série de regras e sanções, em geral, formalizadas através de contratos. Em termos de eficácia, esses contratos têm-se tornado o instrumento mais inovador e encontrado na maioria dos países que adotam o modelo (Jann e Reichard, 2002). O contrato é caracterizado por um instrumento de acordos específicos de metas e resultados a serem alcançados entre ministérios e agências subordinadas, assim como entre agências e suas subsidiárias. Os contratos podem incluir prioridades e são condicionados por responsabilidades mútuas.

Com relação à independência do ente regulador, os EUA, conforme Coopers e Lybrand (1997), geralmente nomeiam os membros dessas instâncias, notadamente seus presidentes, para um mandato mais longo que o poder político para o qual é designado, ou seja, operam em desconexão entre o ciclo temporal do mandato dos governantes e o ciclo da instância da regulação. Os mandatos são suficientemente longos, mas não-renováveis, para evitar a *captura* dos controladores pelos controlados.

Britto e colaboradores (1995) criticam o modelo de regulação das empresas norte-americanas, salientando que as contestações por parte dos usuários constataam abusos perpétuos do setor privado desde a criação do modelo, no fim do século XIX.

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

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

Mas, devido à forte presença do Estado na formação das agências e da inserção das políticas públicas na condução dos serviços públicos, há também restrições à atuação dessas agências no mercado. Em geral, essas restrições são impostas pelas políticas governamentais ou pelo setor privado. Para dirimir essas restrições, é necessária uma série de acordos entre entes público e privado. Esses acordos caracterizam a relação entre regulados e reguladores, cujo modelo é chamado de agente-principal.<sup>2</sup>

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

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

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

### 3. Os sistemas de controle dos serviços públicos

Para Perrow (citado em Carvalho, 1999), o processo de industrialização da sociedade moderna provocou a mudança de sistemas de controle nas organizações; passou-se do controle direto para o controle burocrático e, posteriormente, para o de premissas cognitivas. O autor diz que este último controle seria denominado controles proativos, dos quais se obtêm mais eficácia, e que eles estão restritos à gama de estímulos do indiví-

---

<sup>2</sup> No modelo agente-principal, a regulação pode ser capturada pela empresa, sendo planejada e operada em seu benefício. Nessa situação, o regulado (agente) consegue influenciar nas decisões do regulador (principal), tornando-se interessante para o regulado a manutenção do *status quo*.

duo; conseqüentemente, o indivíduo teria premissas interiorizadas pelos membros da organização, que regem suas condutas e seus interesses e ganham espaços no âmbito organizacional.

O controle na administração pública surge da necessidade de corrigir rumos diante dos interesses da sociedade, hodiernamente, da maior transparência dos gastos e da obrigação de uma utilização regular dos recursos públicos, conforme Silva e Macedo (1998).

Para atingir esses fins, Bresser-Pereira (1997) observa que se pode dispor de mecanismos de controle, tais como:

- † hierárquico ou administrativo — que é exercido dentro das organizações públicas ou privadas;
- † democrático ou social — que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos;
- † econômico — exercido via mercado.

Segundo o autor, o controle social das organizações públicas pode ocorrer quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal. Nas instituições com poder formalizado, o controle social se dá através de grupos de controle que observam os fatos e condutas de responsáveis.

No caso das agências reguladoras, os sistemas de controle irão variar conforme o objetivo do agente regulador. Contudo, devemos salientar que o principal objetivo dos grupos de interesse é o de maximizar os seus retornos. A dificuldade está em identificar quais as ações que poderão trazer ganhos maximizados e para que grupos de interesse.

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

Um dos instrumentos que auxiliam o controle das atividades internas de órgãos reguladores são os chamados contratos. Assim, a agência assina um contrato com o acionista majoritário da concessionária, no qual se comprometem com objetivos e metas quantificáveis, envolvendo produção, custos pessoais e outros.

Em geral, na confecção desses contratos deve-se obedecer ao norteamento de alguns princípios, como, por exemplo, os que são encontrados na *Carta do Cida-*

*dão*, publicada em 1991 na Inglaterra, onde são enfocados quatro grandes temas para a melhoria dos serviços públicos:

- † padrões de serviços públicos amplamente divulgados, com a definição de formas de ação, a fim de serem assegurados os procedimentos de controle e de proteção ao cidadão-consumidor quando tais serviços não estiverem sendo corretamente prestados;
- † aperfeiçoamento dos serviços públicos;
- † fornecimento de opção de escolha de prestadores de serviços públicos de maneira a propiciar melhores níveis de qualidade;
- † *value for money* como forma de conscientizar os usuários de sua função proativa de cidadão-consumidor e como contribuinte dos serviços públicos prestados.

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

#### 4. Estudo de caso da distribuição de energia elétrica no Brasil e na França

O estudo de caso, apresentado a seguir, servirá para conhecer os tipos de controle exercidos pelos órgãos controladores no Brasil e na França, no âmbito da distribuição de energia elétrica. Para efeitos de análise, os dados brasileiros anteriores a 1998 são referentes à atuação da Eletrobrás como órgão controlador das concessionárias. A partir desse ano, tem início a atuação das agências reguladoras nacional e estaduais sob convênio com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) entre 1998 e 2000 (ver anexo). Cabe ressaltar que os dados quantitativos a respeito das concessionárias antes de 1995 não são precisos, e, portanto, não foram incluídos na pesquisa de campo. A população estudada cobre seis estados brasileiros e suas concessionárias fornecem 139 GWh de energia para cerca de 21 milhões de clientes.

No caso francês, analisaram-se os órgãos de controle, que são as direções departamentais de equipamentos (DDEs) do Estado francês e sua principal concessionária de distribuição de energia elétrica, a Empresa de Eletricidade da França (EDF) — 101 DDEs controlam 166 concessionárias, grande parte da EDF —, entre os anos de 1990 e 2000.

### *O contexto brasileiro*

Na reestruturação do setor elétrico brasileiro, iniciada em 1995, com a privatização de companhias elétricas estatais estaduais, a maioria das empresas, que antes eram estatais, passou para a iniciativa privada. Segundo dados da Eletrobrás S.A., entre julho de 1995 e novembro de 1999, 52,65% do mercado de distribuição de energia elétrica já estavam nas mãos do setor privado. As concessionárias estatais que restam nesse segmento pertencem aos governos federal, estaduais ou municipais. As concessionárias privadas pertencem, hoje, a diversas empresas brasileiras, norte-americanas, espanholas, portuguesas e francesas.

Após o início das privatizações, conferiu-se, em 1996, a prioridade à criação e organização de órgãos reguladores de serviços públicos, dotados de autonomia, a fim de se implantar a política energética nacional e se estabelecerem as condições para a criação da Aneel. Com o funcionamento dessa agência reguladora em nível federal, no final de 1997, deu-se início ao processo regulatório e à fiscalização das concessionárias de distribuição de energia elétrica em todo o país. Posteriormente, suas atividades de controle foram sendo descentralizadas para agências estaduais, com a intenção de que fossem implantadas as práticas de fiscalização definidas pela própria Aneel e pelas diretrizes do Ministério de Minas e Energia.

No ano de 2000, a totalidade das concessionárias brasileiras atende cerca de 47 milhões de unidades consumidoras, das quais 85% são consumidores residenciais, em mais de 99% dos municípios brasileiros, fornecendo cerca de 306 GWh de energia.

Nos resultados preliminares da pesquisa de campo, as concessionárias estudadas apresentaram o desempenho relatado a seguir.

No caso brasileiro, percebeu-se que a tarifa de distribuição de energia elétrica aumentou, em média, 3,3% entre 1995 e 2000, sendo que no período 1995-98 — antes da atuação das agências reguladoras — houve aumento de 17,13%. A receita líquida aumentou, em média, nas concessionárias 78,84% entre 1995 e 1998. A maioria das concessionárias aumentou seu patrimônio líquido (em média 6,57%) e seu lucro líquido acumulado (em média 393,43%), no período anterior à atuação das agências reguladoras. Entre 1998 e 2000, o lucro líquido acumulado teve um saldo positivo de 120,58%. A diminuição de 63,16% do número de empregados entre 1995 e 2000 e o simultâneo aumento da receita líquida das empresas podem explicar, em parte, o crescimento da variação do lucro líquido em 514,01%. Embora a variação desse lucro líquido acumulado tenha sido positiva, várias empresas apresentaram prejuízo no final dos exercícios. No entanto, essas empresas diminuíram os seus prejuízos entre 1995 e 2000.

Constata-se, ainda, no período 1995-2000, uma diminuição na variação dos investimentos das concessionárias (-44,44%), mas a qualidade dos serviços (em ter-



mos de continuidade), cujos principais indicadores são a duração equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor (DEC) e a frequência equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor (FEC), aumentou no mesmo período.

### *O contexto francês*

Na França, entre as duas guerras mundiais, a intervenção do Estado foi mais direta no desenvolvimento do sistema elétrico, financiando ou participando nas instalações de empresas hidroelétricas.

Devido à qualidade dos serviços de energia, conquistada, historicamente, pela EDF, muitas comunidades francesas começaram a ficar dependentes dos seus serviços (Popeau, 2000). Nos anos 1980, com a reconquista de sua autonomia, a EDF reforça a idéia de as comunidades, que são proprietárias da rede de distribuição, adotarem o fornecimento de baixa tensão pelo monopólio EDF.

A direção de distribuição da EDF é a primeira a se engajar em novos métodos de gestão em abril de 1990, como a descentralização de atividades, gestão por objetivos etc.

Em 1995, a EDF, além da modernização tecnológica com a compra de novos reatores nucleares e de novas tecnologias de tratamento de dejetos, adota uma nova política salarial e de modernização da rede voltada à pequena e média empresa. Várias ações conjuntas entre o Estado, EDF, regiões e novos clientes fora do país fizeram expandir seus índices de qualidade.

Em dezembro de 1996 começa a liberação do setor elétrico francês, através do princípio de acesso de terceiros à rede. Com um regulamento provisório, inicia-se o movimento de recomposição das bases territoriais do setor de distribuição. Contudo, o monopólio de distribuição é da EDF, que sempre foi estatal, desde sua criação (1946).

Conforme Ailleret (1999), a missão de serviços públicos da EDF para com os estrangeiros é de: otimizar os custos de produção no curto prazo; fornecer assistência técnica a alguns países e abrir o mercado nacional de grandes clientes (consumo superior a 16 GWh), pelo menos 25% em 1999 e 33% até 2002.

Em 2000, na França, a EDF distribuiu cerca de 430 GWh de energia para 58,6 milhões unidades consumidoras (EDF, 2000).

A liberalização dos mercados de produção e distribuição de energia elétrica franceses está programada para 1º de julho de 2004, de acordo com as metas da diretiva européia. Enquanto isso, o controle desses sistemas é, ainda hoje, em sua grande maioria, estatal.

Para a França, observou-se que a concessionária EDF, responsável pela distribuição de 95% da energia elétrica no país, teve o seguinte desempenho entre 1990 e

2000: aumento de 23,59% do fornecimento de energia elétrica, causado principalmente pelo aumento do volume de negócios da EDF no exterior; elevação de 4,46% do número de consumidores; em média, a tarifa de distribuição de energia elétrica diminuiu em todos os tipos de tarifa;<sup>3</sup> a receita líquida também diminuiu, em média, 59,11%; aumento do seu patrimônio líquido (em média 37,78%) e de seu lucro líquido (em média, 1.075,73%); aumento de participação de capital associado a outras empresas no exterior e compra de novas empresas; diminuição do número de empregados (em média, 2,13%); aumento dos investimentos em sua rede de distribuição, no desenvolvimento de novas tecnologias de tratamento de resíduos de produção nuclear e desenvolvimento de energias renováveis; e, no período analisado, tanto a DEC quanto a FEC foram diminuídas, tanto para consumidores industriais quanto para residenciais.

#### 5. Os sistemas de controle das agências brasileiras e os departamentos de controle franceses

Conforme levantamento junto às agências brasileiras e às DDEs francesas, descreveremos as principais características dos sistemas de controle em relação: ao número de reclamações e notificações; ao controle das agências sobre financiamentos de concessionárias; ao controle técnico e comercial das concessionárias; aos tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização; e a principal estratégia para realizar os controles técnico e comercial das concessionárias.

#### *Número de reclamações e notificações*

A partir de um problema identificado na distribuição de energia elétrica, tanto o consumidor final quanto a concessionária podem ser alvo de reclamações. Caso o problema não seja sanado pelo consumidor e/ou concessionária, o interessado entra com nova reclamação no órgão regulador competente.

No Brasil, devido à implantação de ouvidorias ocorrida em meados de 1998, observou-se, conforme levantamento, que, após 1998, o número de reclamações aumentou ano a ano em todas as agências brasileiras. A média de reclamações às agências reguladoras em 1998 foi de 39, em 1999, 324, e em 2000, 2.245. Atualmente,

---

<sup>3</sup> É necessário destacar que a tarifa dos grandes consumidores é estabelecida pelo Estado, no caso francês. No caso brasileiro, existe um contrato de cinco anos entre a agência estadual e a concessionária de distribuição de energia elétrica, com cláusulas de revisão tarifária.

são registradas mais de 3 mil multas em algumas agências estaduais. A explicação para esse aumento se deve, em parte, à criação de canais de reclamações disponíveis à sociedade nas agências e, também, a problemas causados na distribuição de energia elétrica.

No caso da França, conforme relatórios da Dideme (1997a), foram constatadas 3 mil reclamações, em média, durante os anos 1990, sobre serviços da EDF. Mas esse número tem-se estabilizado.

No caso de não-observância das normas previstas pelo contrato de concessão e, portanto, de não-conformidade de serviço prestado ao consumidor ou de dano à concessionária, a agência emite uma notificação aos autores da ação reclamatória. No caso de não haver acordo entre as partes, a agência reguladora marca uma audiência para mediação e emite parecer para solução do problema. Esse tipo de atividade constitui uma forma de medição da produtividade do funcionário (número de notificações/funcionário).

Segundo esse indicador, a produtividade média das agências, em 1998, foi de 2,53, em 1999, 1,59, e em 2000 foi igual a 1,71 notificação por funcionário. Hoje, já existem agências com média superior a 24 notificações por empregado.

Na França, um indicador de medição de produtividade pode ser observado por meio do número de instruções normativas utilizado por funcionário. As instruções administrativas, usadas na França, são aplicadas para a realização de obras, conforme o Decreto nº 11, de junho de 1970, e a Lei nº 15, de junho de 1906. A aprovação dos projetos de execução está definida nos arts. 49 e 50 do decreto de 14 de agosto de 1975. O art. 49 estabelece as normas para registro de obras e o art. 50 dá lugar aos estudos e à consulta de serviços que dizem respeito às obras registradas. As médias de instruções administrativas executadas por ano em cada DDE são: 636 processos de execução (art. 49) e 90 processos tratados pelo art. 50. Portanto, a produtividade média em cada DDE entre 1990 e 2000 é igual a 3,26 instruções administrativas por funcionário por ano.

Em uma DDE, as variações do número de processos, de um ano para o outro, se dão em função dos projetos atribuídos a cada DDE, e de programações especiais ou variações importantes de outros programas. Salvo em raras exceções, as flutuações do número de processos, tratadas nos arts. 49 e 50, são fracas de um ano para o outro.

No caso francês, as DDEs recebem reclamações dos usuários concernentes aos projetos autorizados por elas. Essas reclamações são acompanhadas por técnicos da DDE, conjuntamente com os técnicos da EDF. A não-conformidade do serviço é julgada na Justiça Comum.

### *Controle das agências sobre financiamentos de concessionárias*

Existem financiamentos para a maioria das concessionárias brasileiras, através de fundos especiais governamentais e de empréstimos fornecidos pelos bancos oficiais, mas nenhuma agência reguladora controla os projetos desses financiamentos. Recentemente, assistiu-se, no Brasil, a uma intervenção do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em auxílio a empresas privadas estrangeiras, tanto no processo de compra de estatais, quanto na reparação de prejuízos financeiros de tais empresas, sem o aval da agência reguladora local.

Na França, dentro do Ministério de Economia e Finanças, existe a Direção de Inspeção Geral de Finanças, que engloba o Serviço de Controle das Finanças da Energia Elétrica, responsável pelo controle dos orçamentos e financiamentos transferidos à EDF.

### *Controle técnico e comercial das concessionárias*

Conforme dispositivos regulatórios da Agência Nacional de Energia Elétrica, cada agência reguladora brasileira deverá ter, em sua estrutura, departamentos de controle técnico e comercial das concessionárias. Contudo, a Aneel deixou a cargo de cada agência a organização e a operacionalização desses controles.

Algumas agências estaduais brasileiras realizam um único controle anual e censitário nas estações e subestações de suas concessionárias. Também utilizam um sistema de conferência de acordo com as reclamações chegadas à Ouvidoria. Contudo, a maioria das agências emprega a combinação dos sistemas de amostra de reclamações e de indicadores técnicos. O sistema de indicadores compreende a escolha de indicadores com performance baixa e aponta as regiões problemáticas. O sistema de amostra de reclamações identifica o número de cidades ou bairros de uma cidade onde serão realizadas as visitas. Algumas das agências usam, como a amostra, as regiões com maiores problemas nos indicadores de qualidade. Outras utilizam a amostra de regiões com maior concentração de notificações.

Na França, os controles de obras, conforme circular de 10 de setembro de 1993, são assinados conjuntamente pelos ministérios do Trabalho e da Indústria. Há também fiscalização exercida pelos agentes de controle, de acordo com o tipo de obra e a função do inspetor de trabalho. Em média, as autorizações por departamento foram em número de 100 ao ano, embora o desvio-padrão seja grande em alguns departamentos, como é o caso da cidade de Loiret, em 1995, que ultrapassou 700 autorizações em função de várias obras visando o descongestionamento da distribuição.

Com relação ao sistema de controle operacional, o Estado tem um escritório na sede da EDF encarregado da planificação dos investimentos, conforme os resultados dos relatórios de fiscalização técnico e comercial.

### *Tipos de sistema de controle em função do grau de descentralização*

Para Gomes e Salas (1997), à medida que a descentralização seja maior, será necessário um controle mais formalizado. As principais diferenças no desenho do sistema de controle, em função do grau de descentralização, se dão em nível de sistemas de controle, indicadores de controle, sistema de informação, processo de planejamento e sistema de avaliação.

Segundo levantamentos realizados quanto ao sistema de controle, de informação e de avaliação, observou-se que as agências brasileiras que possuem características de estruturas centralizadas, principalmente por apresentar interferência direta do presidente da agência ou do diretor técnico nas tomadas de decisão, revelam uma maior incidência da forma divisional, com predominância da departamentalização vertical. As demais agências — que possuem estruturas mais descentralizadas em função da atuação mais participativa entre o grupo técnico e/ou comercial, as ouvidorias e a direção nas decisões finais — apresentam uma predominância do sistema de controle matricial com departamentalização horizontal.

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

Na França, os sistemas de indicadores e de informações, as DDEs, possuem características predominantemente descentralizadas, pois cada DDE tem atividades peculiares às necessidades de seu departamento. Quanto ao planejamento e sistema de avaliação, as DDEs possuem aspectos de centralização, pois seus controles de desempenho e financeiro ficam no Ministério de Economia e Finanças, de onde partem as diretrizes e orçamento de cada DDE. Assim, seu sistema de controle apresenta uma forma divisional, pois cada departamento tem suas funções e resultados específicos.

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

Para conquistar melhores resultados, as agências reguladoras brasileiras elaboram diferentes estratégias de controle das concessionárias. Em geral, elas se utilizam de visitas às estações e subestações para verificar os níveis de qualidade exigidos em seus contratos. A diferença entre as agências é a forma de determinação dessas visitas.

Algumas agências empregam, como principal estratégia, a amostra das regiões identificadas com maiores problemas nos seus indicadores de qualidade de serviços. Outras agências estabeleceram o sistema censitário, ou seja, um sistema de visitas anual em todas as cidades do Estado, usando técnicos próprios e uma universidade contratada para esse fim. A maioria das agências utiliza o planejamento anual ou trimestral por regiões, acompanha os indicadores de qualidade através da

demanda da Ouvidoria e, para isso, usa serviços de empresa terceirizada. Elas realizam o planejamento de indicadores de qualidade de serviços e executam incursões fiscalizatórias específicas e pontuais: as inspeções específicas são aquelas visitas aleatórias a linhas de subestação que representam parte das reclamações da Ouvidoria. As inspeções pontuais são conseqüência de reclamações que ferem os direitos coletivos e de interesse público.

Na França, a principal estratégia de controle da EDF é o Estado estar representado diretamente em todos os conselhos de administração da empresa. Devido à forte planificação do sistema, o Estado concentra os investimentos no fluxo elétrico, com o objetivo geral de garantir a qualidade, a quantidade, a rentabilidade e, especificamente, evitar o congestionamento das linhas de distribuição, conforme contrato entre a EDF e o Estado.

## 6. Os resultados na qualidade dos serviços das concessionárias

Em termos de qualidade de serviços, segundo Capeletto e Gastaldo (2000), para mensurar a qualidade dos serviços de distribuição de energia existem indicadores, tais como: a continuidade dos serviços, a qualidade comercial, a qualidade da onda de tensão e universalização de serviços. Neste artigo, foram usados três indicadores aceitos na grande maioria dos países e que serão resumidamente descritos a seguir.

### *Continuidade dos serviços*

A continuidade dos serviços é vinculada à duração e freqüência das interrupções no fornecimento de energia elétrica das concessionárias. Os indicadores mais tradicionais constantes nos contratos de concessão, de *caráter coletivo*, são: duração equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor (DEC) e freqüência equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor (FEC).

As concessionárias brasileiras, em média, conquistaram uma diminuição da DEC, principalmente após 1998 (quando do início da atuação da Aneel, seguida da atuação das agências reguladoras estaduais). Entre 1996 e 1998, a média aumentou de 35,36 para 38,27 horas de interrupção por consumidor por ano. Após 1998, as concessionárias baixaram seus escores e os estados que ficaram abaixo da média foram São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte. Segundo dados da Aneel (2003), em 2000 chegou-se à média de 22,17 horas de interrupção por consumidor por ano. Em 2001 e 2002, foram constatadas as médias de 19,57 e 19,34, respectivamente.

Na França, a DEC média diminuiu entre 1990 e 2000. Em 1990, o escore da DEC era de 2,91 horas de interrupção e, nos anos de 1998 e 2000, foi constatada a menor DEC da história da EDF: 0,86 hora de interrupção por consumidor por ano.

De acordo com dados da Dideme (1997a), a qualidade dos serviços está em alta, embora os serviços de distribuidores não-nacionalizados e principalmente na área rural tenham indicadores desfavoráveis em relação aos da EDF.

Em relação à FEC, as concessionárias brasileiras, em média, conquistaram uma diminuição, principalmente após 1998, também motivada pelo início da atuação da Aneel seguida da atuação das agências reguladoras estaduais. Entre 1996 e 1998, a média da FEC diminuiu de 30,54 para 28,18 interrupções por consumidor por ano. Após 1998, as concessionárias de cada estado que ficaram abaixo da média foram São Paulo, Bahia e Rio Grande do Norte. Segundo a Aneel (2003), em 2000 chegou-se à média de 19,47 horas de interrupção por consumidor por ano. Em 2001 e 2002, constatou-se FEC com média de 17,52 e de 17,77, respectivamente.

Na França, a FEC média diminuiu entre 1996 e 2000. Em 1996, o escore era de 2,14 interrupções médias, e nos anos de 1998 e 2000, foram constatadas as menores FECs: 1,33 e 1,50 interrupção média por consumidor por ano, respectivamente.

### *Universalização dos serviços*

Constam, nos contratos de concessões, os indicadores de universalização dos serviços de energia elétrica nas áreas urbana e rural. No entanto, no Brasil, a única variável que pode ser estudada corresponde ao número de domicílios com energia.

Conforme levantamento realizado, os estados que apresentam problemas mais graves de universalização são os da Bahia e Pará, com 87,79% e 76,27% de população atendida (IBGE, 2000).

Na França, os serviços de distribuição de energia elétrica, em meados de 1980, já conquistavam 100% da população, contudo, é necessário salientar alguns pontos sobre os níveis de excelência de qualidade alcançados pela EDF. Após ter conquistado a universalização dos serviços, segundo o controlador do Estado francês, a EDF investiu no descongestionamento das linhas e nas interconexões.

De acordo com dados dos relatórios de atividades da EDF, em 1990 o índice de satisfação de clientes de baixa tensão era de 79%. Durante 10 anos, o índice aumentou e chegou a 97% de satisfação em 2000. Entre os clientes profissionais (comércio e serviços) esse indicador partiu de 76% em 1990 e chegou a 96% em 2000. Entre clientes de empresas (indústrias) esse indicador tinha o valor de 78% em 1990 e chegou a 97% em 2000.

## 7. Resultado de correlações entre variáveis de controle e de qualidade de serviços

As correlações feitas entre as variáveis das agências brasileiras e suas concessionárias permitiram verificar que existe uma correlação moderada entre as variáveis dependentes DEC e FEC e a variável independente produtividade da agência (número de notificações por empregado), ou seja, à medida que aumenta a produtividade das agências, a DEC e a FEC diminuem (o índice de correlação entre essas variáveis corresponde a  $-0,62$  para a DEC e  $-0,46$  para a FEC).

Com relação à universalização dos serviços de distribuição de energia elétrica no Brasil, à medida que aumenta a produtividade da agência aumenta também o número de consumidores totais (o índice de correlação entre essas variáveis corresponde a  $0,67$  para a universalização dos serviços).

No caso da França, notadamente as variações negativas das DEC e FEC entre 1990 e 2000 foram notadamente efeitos dos próprios investimentos da empresa EDF, principalmente, os realizados na década de 1990.

Uma das principais contribuições positivas de correlação entre variáveis para o caso francês é justamente o aumento dos investimentos, que explica em até 68% a diminuição da frequência de cortes longos, em até 63% a diminuição dos cortes breves, e em até 28% a diminuição da duração de interrupção para consumidores domésticos (domiciliares). Em grande escala, os investimentos fizeram baixar o custo do KWh vendido e, conseqüentemente, a taxa de satisfação dos clientes aumentar. As correlações feitas sobre essa afirmação são altamente significantes, ou seja, a variação do custo explica em até 98% a variação da taxa de satisfação dos clientes. Assim como a diminuição dos preços explica em até 59% a variação positiva da taxa de satisfação dos clientes.

Observou-se que, a partir de 1990, os investimentos anuais da EDF são consagrados à modernização da rede, passando de 2,5 a 4,5 milhões de francos. Estes investimentos de modernização permitiram, antes de 1995, alcançar o nível europeu de qualidade.

## 8. Considerações finais

As diferenças de estágio de desenvolvimento do setor de distribuição de energia elétrica entre Brasil e França levam a acreditar que elas influenciam na definição dos objetivos de controle e, em conseqüência, na estruturação de seus sistemas de controle e nos seus resultados.

Notadamente, a partir da criação das agências reguladoras brasileiras, com traços marcantes da regulação anglo-saxã, os novos agentes reguladores desenvolve-



ram sistemas de controle baseados nos principais problemas das concessionárias e nas reclamações advindas dos consumidores. Cabe salientar que, nesse novo ambiente regulatório, as agências passaram da condição de órgão controlador estatal para a de órgão regulador autônomo; as concessionárias, que antes eram estatais, passaram em sua maior parte, para o setor privado; o Estado, que era distribuidor e controlador dos serviços de energia, veio a ser regulador; e os consumidores estão sendo preparados para um novo ambiente de concorrência. Com todas essas transformações e, sem dúvida, em um ambiente distante da estabilidade necessária, pôde-se constatar a atuação positiva das agências em termos de controle de tarifas, de qualidade e de universalização de serviços, no período analisado.

Na França, o modelo de regulação baseado na relação entre as coletividades locais, os órgãos de controle regional e central e da estatal EDF, desde os anos 1940, propiciou o desenvolvimento de um sistema de controle estável, baseado no planejamento e no acompanhamento dos projetos de investimento da Empresa de Eletricidade da França. Essa relação da comunidade e do Estado com a empresa proporcionou um planejamento mais eficaz desses investimentos e dos resultados da EDF. Grande parte dos bons resultados do final da década de 1990 se deve aos recursos investidos pela empresa no início da década.

Quanto às características dos sistemas de controle, as agências brasileiras têm destinado seus esforços na estruturação de suas ouvidorias e de seus serviços de atendimento ao cidadão. O aperfeiçoamento desses sistemas poderá influenciar no número de reclamações, que efetivamente tem aumentado. No caso francês, esse número tem diminuído em função do alto grau de satisfação do cliente com os serviços da EDF.

As diferentes formas de descentralização do controle, observadas tanto nas agências brasileiras, quanto nas DDEs francesas, permitiram avançar em busca da qualidade dos serviços das concessionárias. Essa constatação salienta que, quanto mais próximos e mais transparentes ao cidadão forem os canais de atendimento e a atuação dos reguladores, melhores também serão os resultados.

O controle sobre financiamentos das concessionárias é uma lição que a França pode estender ao Brasil. As agências reguladoras devem controlar os financiamentos das concessionárias para evitar que o mercado seja sustentado, através de aportes financeiros, inviabilizando o controle da entrada e saída de firmas do mercado. A França adotou a estratégia de o Estado estar representado no Conselho de Administração da EDF e, junto a ele, planejar e controlar seus investimentos e financiamentos.

Diante dos resultados das correlações entre as variáveis de controle e de qualidade de serviços, constatou-se que o aumento da produtividade das agências pôde influenciar também a qualidade dos serviços das concessionárias. Considera-se aqui que, em resposta aos reguladores, as concessionárias direcionaram seus investimentos para

a melhoria da qualidade, à medida que os regulados cumpriam os contratos e procedimentos propostos pelos reguladores. Portanto, as relações entre as atividades operacionais de reguladores e regulados possibilitaram correções mais eficientes nos serviços de distribuição de energia elétrica e, por conseguinte, as diminuições da FEC e da DEC ajudaram a explicar os resultados positivos na qualidade dos serviços, no período analisado. Essas relações entre sistemas de controle das agências e respostas dos regulados também influenciaram no aumento da população atendida pela rede de distribuição e, portanto, contribuíram para a universalização dos serviços de energia elétrica, na maioria dos estados estudados.

Diante do novo desafio da liberalização do mercado de distribuição de energia elétrica, promovida pelas diretrizes da Comunidade Econômica Européia, a França já sinalizou que caberá às populações locais definir seus produtores e fornecedores de energia elétrica e, portanto, as tarifas e a qualidade do fornecimento continuam sendo objeto de consulta interna às DDEs e às comunidades locais. Essa é outra lição ensinada pela França, no sentido de dar maior legitimidade ao processo regulatório, na medida em que a população local participa da definição dos rumos dos serviços públicos.

Tanto as agências reguladoras quanto as DDEs não tratam apenas de gerir *serviços públicos*, mas de atingir metas predeterminadas e alcançar resultados quantificáveis, no interesse maior da sociedade. Assim, o poder público destina recursos materiais, humanos e financeiros às agências e às DDEs que detêm competências e responsabilidades específicas.

O fato de essas agências e departamentos conquistarem, hoje, objetivos e assegurarem a qualidade se deve à imposição de suas características organizacionais, atividades de controle específicas à natureza de cada Estado e relações com a sociedade. Portanto, essas organizações garantem a existência da dependência entre sua estrutura, sua funcionalidade e seus fins.

## Referências bibliográficas

AILLERET, François. L'internationalisation des grandes entreprises françaises: le cas d'électricité de France. *Annales des Mines*, Paris: MEF, nov. 1999.

ANEEL (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA). *Relatório de atividades*. 1999-2003. Disponível em: <[www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Mare, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 1).

BRITTO, A.; CAMBON, S.; GOUELLO, B. de (Orgs.). *Les notions de régulation et d'équité territoriale dans le contexte des privatisations: quelles orientations donner à la recherche?* Noyse-le-Grand: Latts, 1995.

BROWN, Ashley. Cenários da formação de tarifas: regulamentação de taxa de retorno *versus* regulamentação de *price cap* (limitação dos preços) — diferenças e semelhanças. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE, ESTADO E REGULAÇÃO, 1998, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 1998.

CAPELETTO, Gilberto J.; GASTALDO, Eduardo M. Indicadores de qualidade nos serviços: instrumental auxiliar do processo regulatório. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 1., jul. 2000, Salvador. *Anais...* Salvador, jul. 2000.

CARVALHO, Cristina A. P. El control organizativo en las organizaciones no gubernamentales: un estudio de la realidad española. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 3, n. 3, p. 37-56, set./dez. 1999.

COHEN, Élie; HENRY, Claude. *Service public, secteur public*. Paris: La Documentation Française, 1997.

CONFORTO, Glória. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 216-229, jul./ago. 1997.

COOPERS & LYBRAND. *Report VII: executive summary*. Rio de Janeiro: Eletrobrás/SEN, 1997.

DIDEME (DIRECTION DE DEMANDE ET DES MARCHÉS ENERGÉTIQUES). *Synthèse des comptes rendus d'activité des services des Directions départementales de l'équipement de chargés du contrôle de la distribution d'énergie électrique*: 1993, 1994 e 1995. Paris: MEF, 1997a.

———. *Contrat de service public entre l'état et l'électricité de France*. Paris: MEF, 1997b.

EDF (ENTREPRISE D'ELECTRICITÉ DE FRANCE). *Rapports annuels d'activités*. 1990-2003.

GOMES, Josir S.; SALAS, Joan M. A. *Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional*. São Paulo: Atlas, 1997.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 53, n. 3, p. 31-50, jul./set. 2002.

LAVACEK, Dan. *Concesión, privatización y control de servicios públicos: modelos internacionales*. Chicago: Coopers & Lybrand, 1994.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

POPEAU, François-Mathieu. Un néo-libéralisme centralisateur: les collectivités locales dans la libéralisation du système de distribution électrique français. *Politiques et Management Public*, v. 18, n. 2, p. 1-24, juin 2000.

SILVA, Francisco C. da Cruz; MACEDO, Cláudio F. Controle e reforma administrativa no Brasil. In: ENANPAD, 22., 1998, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 1998. p. 66.

## Anexo

### Agências reguladoras estaduais e suas respectivas concessionárias

Estados	Agências reguladoras	Concessionárias
Bahia	Agerba — Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia	Coelba — Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
Rio Grande do Norte	Arsep — Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	Cosern — Companhia Energética do Rio Grande do Norte
Ceará	Arce — Agência Reguladora do Ceará	Coelce — Companhia Energética do Ceará
Pará	Arcon — Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará	Celpe — Centrais Elétricas do Pará S.A.

*continua*

Estados	Agências reguladoras	Concessionárias
---------	----------------------	-----------------

Comparação entre os Sistemas de Controle de Serviços Públicos Brasileiro e Francês



São Paulo	Cesp — Comissão de Serviços Públicos de Energia	Bandeirante — Bandeirante de Energia S.A. Caiuá — Caiuá Serviços de Eletricidade S.A. CJE — Cia. Jaguari de Energia CLFSC — Cia. Luz e Força Santa Cruz CLFM — Cia. Luz e Força de Mococa CNEE — Cia. Nacional de Energia Elétrica CPEE — Cia. Paulista de Energia Elétrica CPFL — Cia. Paulista de Força e Luz CSPE — Cia. Sul Paulista de Energia EEB — Empresa Elétrica Bragantina S.A. EEVP — Empresa de Eletricidade Vale Paranapanema S.A. Elektro — Elektro Eletricidade e Serviços S.A. Eletropaulo — Eletropaulo Metropolitana
Rio Grande do Sul	Agergs — Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	CEEE — Companhia Estadual de Energia Elétrica AES-SUL — AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A. Eletrocar — Centrais Elétricas de Carazinho S.A. RGE — Rio Grande Energia Distribuidora